

A propos des décisions du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012

Dans deux billets complémentaires, Henri Sterdyniak et Guillaume Allègre montrent la fragilité des fondements économiques, juridiques et sociaux des décisions du Conseil constitutionnel. [Henri Sterdyniak](#) regrette que celui-ci oublie le rôle désincitatif de la fiscalité et empêche de combattre certains types d'évasion fiscale tandis que [Guillaume Allègre](#) souligne, qu'en rappelant que tous les prélèvements progressifs doivent tenir compte de la situation familiale du foyer fiscal, la logique juridique du Conseil ne permet pas de réduire les inégalités salariales et peut conduire à une complexité inutile du système social et fiscal.

Réactions aux décisions du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012

par [Henri Sterdyniak](#)

Le 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à la Constitution de la Loi de finances 2013 ainsi que sur celle de la troisième Loi de finances rectificative pour 2012. Il en a censuré plusieurs dispositions.

La Constitution française est pratiquement silencieuse en

matière de fiscalité, de sorte que le seul texte auquel le Conseil peut se référer est l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui stipule : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Cependant, depuis 1789, la fiscalité s'est vue attribuer d'autres rôles que celui de financer équitablement les dépenses publiques ; la fiscalité a des objectifs incitatifs (décourager certaines pratiques socialement néfastes, comme le tabac, l'alcool, la pollution ; encourager des pratiques socialement utiles comme la culture) ; elle a aussi des objectifs redistributifs : taxer fortement les gains injustifiés ainsi que les plus hauts revenus, dans la mesure où ceux-ci ne proviennent pas uniquement de l'effort de leurs bénéficiaires, mais de l'ensemble de l'organisation sociale et de l'héritage institutionnel et technologique de la société. Le Conseil constitutionnel doit donc largement interpréter l'article 13, qui ne correspond plus à la conception actuelle de la fiscalité. Il se réfère souvent à sa décision du 16 août 2007, selon laquelle : « l'exigence résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789 ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ».

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel invoque fréquemment l'article 34 de la Constitution, qui attribue au législateur le pouvoir de fixer le taux et l'assiette de chaque impôt. Il considère que lui-même « n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement » ; il n'intervient qu'en cas de « rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».

Avec ces limites en tête, les décisions du Conseil peuvent être critiquées du point de vue économique et fiscal ; c'est

ce que nous nous proposons de faire ici.

La taxation doit elle être familiale ?

Conformément aux intentions annoncées par François Hollande durant sa campagne électorale, la loi de finances 2013 instaurait une contribution exceptionnelle de 18 % sur les revenus d'activité des années 2012 et 2013 supérieurs à 1 million d'euros, soit une tranche dite à 75 % (la tranche supérieure de l'IR à 45 plus 4 % de contribution exceptionnelle sur les hauts revenus plus 8 % de CRDS-CSG plus ces 18 %).

Le Conseil a estimé que cette imposition n'était pas conforme à la Constitution car cette contribution était individuelle alors que l'impôt sur le revenu doit porter sur le foyer fiscal. On ne peut que se réjouir de voir ainsi réaffirmé le caractère familial de la fiscalité française, conforme au principe selon lequel les membres d'une famille doivent se partager équitablement les revenus du foyer. Pourtant, en même temps, le Conseil accepte la baisse de 2 336 à 2 000 euros du plafond du quotient familial par enfant ; il proclame certes que l'impôt sur le revenu doit tenir compte du nombre d'enfants du foyer, mais que cette prise en compte pourrait se faire autrement que par le quotient familial ; il accepte que l'ISF ne tienne plus compte de la taille du foyer. Ces décisions manquent de cohérence.

Selon le Conseil, l'imposition du foyer doit être globale, dépendre du total de ses revenus, et non du revenu de chacun de ses membres. Le quotient conjugal est ainsi sacralisé ; ce n'est pas le cas du quotient familial. On aboutit ainsi à un système où le plafond du quotient familial est de 2 000 euros par enfant (4 000 euros à partir du troisième enfant) tandis que le plafond conjugal n'a pas de plafond explicite. Toutefois, le barème de l'IR fait que le plafond implicite du plafond conjugal est aujourd'hui de 32 829 euros. Considérons un homme de 50 ans qui gagne 1 million d'euros par an ; son

impôt sur le revenu est de 458 171 euros ; il épouse une jeune femme de 23 ans qui n'a pas de revenu propre ; leur impôt diminue à 426 342 euros (soit une réduction de 32 829 euros). Soit maintenant une veuve de 50 ans de même revenu ; son fils de 23 ans poursuit ses études ; leur impôt est de 456 171 euros ; soit 30 829 euros de plus que le couple précédent. Pourtant, leur capacité contributive est la même. On comprend mal pourquoi le Conseil ne défend pas le quotient familial et considère que le plafonnement du quotient conjugal à 32 829 euros (tel qu'il aurait été maintenu par la non-prise en compte des revenus du conjoint pour les très hauts revenus) est anticonstitutionnel. Il serait plus conforme à l'article 13 de réaffirmer le principe du quotient familial et de plafonner le quotient conjugal.

Son refus de l'individualisation de l'impôt a permis au Conseil de rejeter d'emblée la contribution exceptionnelle sans avoir à se prononcer sur la constitutionnalité d'une tranche marginale à 75 %. Le doute persiste donc sur le taux maximum que le Conseil autorise, tant en taux marginal qu'en taux moyen. Toutefois, le Conseil a accepté un taux de 75 % pour le plafonnement de l'ISF.

D'un côté, ce taux de 75 % avait clairement été annoncé par le candidat élu. Il ne s'appliquait que sur la tranche de revenu supérieur à 1 million d'euros. Une personne seule gagnant 2 millions (3 millions) de revenus d'activité n'aurait supporté, CRDS-CSG comprise, qu'un taux d'imposition moyen global de 63 % (67 %). Des taux marginaux plus élevés (supérieur à 80%) ont été mis en place aux Etats-Unis et au Royaume-Unis entre 1945 et 1980.

De l'autre, le système mis en place était extrêmement compliqué avec un IR portant sur le revenu imposable familialisé, des contributions exceptionnelles de 3 % (à partir de 250 000 euros par part) et 4 % (au-delà de 500 000 euros) portant sur le revenu fiscal de référence conjugalisé, et cette nouvelle contribution exceptionnelle de 18 % portant

sur le revenu d'activité individuel. La marche de 18 % était trop grande. Un système plus simple, réunifié, supprimant les contributions exceptionnelles, introduisant une tranche à 50 % (à partir de 250 000 euros par part), puis un taux de 60 % (à partir de 750 000 euros par part) serait plus satisfaisant et n'aurait pas de raison de se heurter à la censure du Conseil.

Un taux maximum d'imposition ?

Ni la Déclaration des droits de l'homme de 1789, ni la Constitution de 1958 ne comportent de taux maximum d'imposition. Le Conseil constitutionnel a décidé en 2007 que l'impôt ne devait pas être confiscatoire, mais sans définir cette notion. En décembre 2012, le Conseil ne s'est pas prononcé sur la constitutionnalité d'un taux à 75 %, mais il a censuré des dispositifs particuliers qui aboutissaient à des taux marginaux de 90,5 %, de 82 %, de 75,34 % ou même de 73,2 %. Il semble donc que le Conseil fixe un taux maximum de 70 % à ne pas dépasser. Ce taux est nettement plus élevé que les 50 % du bouclier fiscal, mais il reste arbitraire ; de plus il s'agit d'un taux marginal.

Cependant, les quatre cas censurés sont des cas particuliers où le législateur voulait faire jouer à la fiscalité un rôle désincitatif :

– Les retraites-chapeau sont soumises à la CSG-CRDS, à l'IR et à une taxation spécifique qui atteint 21 % au-delà de 24 000 euros par mois. Au-delà de ce niveau, leur taux marginal d'imposition était donc de 75,34 %. Le Conseil a jugé ce taux excessif, contraire au principe d'égalité devant les charges publiques. La taxation spécifique a été ramenée à 14 %, soit un taux d'imposition marginal de 68,34 %. Le problème est que cette taxation spécifique n'avait pas pour objet de financer les charges publiques, mais de décourager ce type de rémunération. D'ailleurs, l'entreprise paie une taxe de 32 % sur ces retraites qui demeurent donc très coûteuses. Sans doute, faudra-t-il que le législateur se décide à les encadrer

strictement : l'entreprise pourrait aider ses cadres dirigeants à se constituer un supplément de retraite, mais cette aide devrait être considérée comme un salaire et supporter toutes les cotisations sociales.

– Le Conseil interdit à l'Etat de taxer à 75 % le produit des titres et des bons dont l'identité du bénéficiaire n'est pas communiquée à l'administration fiscale en arguant que l'imposition totale atteint 90,5 %, compte tenu des prélèvements sociaux. Mais une personne riche taxée à 45 % à l'IR et à 1,5 % à l'ISF subit un prélèvement marginal de 95,5 % sur ses revenus d'intérêts. Il n'était donc pas injuste de faire subir la taxation maximum à une personne qui veut rester anonyme. Sans doute, faudra-t-il interdire ces bons anonymes.

– L'Etat souhaitait taxer fortement les plus-values sur les terrains à bâtir. Aux taxes spécifiques déjà en place (de l'ordre de 20 %), aux prélèvements sociaux (15,5 %), s'ajoutait la taxation des plus-values au barème de l'IR (avec un taux maximum de 49 %), sans abattement pour l'inflation ou la durée de détention. Le Conseil a estimé que la taxation totale qu'il évalue à 82 % était excessive. Certes, la non-prise en compte de l'inflation était contestable. Mais le calcul du Conseil suppose que le vendeur jouit de revenus supérieurs à 500 000 euros par an. De plus, cette plus-value est un pur effet d'aubaine, qu'il n'est pas illégitime de surtaxer.

– Les gains tirés des stock-options et des actions gratuites sont dorénavant imposés à l'IR comme à la CSG-CRDS. Ils supportent de plus une contribution salariale, non déductible de l'IR, naguère de 10 %, qui devait passer à 17,5 % (pour les actions détenues pendant un certain temps), à 22,5 % pour les autres. Le total aboutissait pour une imposition à la tranche de 45 % à un taux d'imposition total de 68,2 % (ou 73,2 %) ; pour la tranche de 49 % à 72 % (ou 77 %). Le Conseil a jugé cette taxation excessive ; il a maintenu la contribution

salariale à 10 %, ce qui limite la taxation globale à 60,7 % pour la tranche de 45 % (ou 64,5 % pour celle de 49 %). Là-aussi, les entreprises payent une taxe de 30% sur les avantages qu'elles accordent à leurs salariés ou mandataires sociaux sous cette forme.

Dans ces quatre cas, le Conseil interdit de faire jouer à la fiscalité directe un rôle incitatif (ou plutôt désincitatif). Il faudra donc que le législateur utilise d'autres instruments, soit la taxation au niveau des entreprises, soit la réglementation.

Notons que le Conseil a une version strictement juridique de la notion d'imposition et de revenu. Ainsi, écrit-il à propos de la contribution employeur : « c'est une imposition à la charge de l'employeur qui ne s'impute pas sur le montant de la rente versée », alors que du point de vue économique, la distinction entre contribution employeurs et salariés n'a pas de sens, il faut faire masse des deux. De même, ne juge-t-il pas abusive la taxation des intérêts. Mais une personne recevant 4 % de taux d'intérêt quand l'inflation est de 2 %, n'a un revenu réel que de 2 %. Le total des prélèvements sociaux et de la tranche à 45 % de l'IR aboutit à une imposition nominale de 58,2 %, qui est en réalité de 116 % si on rapporte l'impôt ($4 \times 58,2 \% = 2,32 \%$) au revenu réel (2 %, soit 4 % moins les 2% d'inflation).

Le Conseil affirme que « les prélèvements sociaux qui pèsent sur les revenus de dividendes et de produits de placement ont des taux plus élevés que ceux qui pèsent sur les revenus d'activité », mais il ne tient compte que des prélèvements sociaux et de la CRDS-CSG, et pas des cotisations sociales employeurs. En fait, il ne compare pas précisément l'imposition des uns et des autres, ce qui obligerait à distinguer les cotisations ouvrant des droits, à tenir compte de l'inflation, de l'impôt sur les sociétés, etc. Il se limite au cas de « rupture caractérisée » de l'égalité devant l'impôt. Il est permis de le regretter.

Vers la réduction des niches fiscales

Le Conseil constitutionnel a heureusement censuré l'article 14 de la Loi de finances qui reportait une nouvelle fois de cinq ans l'extinction des dispositifs fiscaux dérogatoires en matière de droits de successions sur les biens immobiliers en Corse.

L'article 73 de la loi de finances classe en fait les réductions et crédit d'impôts en trois catégories. Certaines ne sont pas soumises au plafonnement global ; d'autres sont soumises à un plafond global de 10 000 euros ; d'autres (les investissements outre-mer et les investissements dans le cinéma) étaient soumises à un plafond spécifique de 18 000 euros + 4 % du revenu imposable. Le Conseil a maintenu cette distinction mais a réduit le plafond spécifique des investissements favorisés en supprimant la prise en compte de 4 % du revenu imposable. Seul, parmi les dépenses d'investissement, l'investissement dans la restauration d'immeubles dans les secteurs sauvegardés échappe maintenant à un plafonnement global. C'est un pas dans la bonne direction de suppression progressive de niches fiscales profitant aux plus riches, réduisant la progressivité de l'impôt et peu efficaces pour aider tel territoire ou telle activité. Reste au gouvernement à mettre en place, comme il s'y est engagé, des subventions explicites et mieux ciblées pour les départements d'outre-mer.

En revanche certaines exonérations injustifiées demeurent comme celles des revenus des placements en PEA et en assurance-vie, des majorations de retraites, de la participation et de l'intéressement. Il est dommage que le Conseil constitutionnel n'ait pas eu l'occasion de censurer ces dispositifs contraires au principe de soumission de tous les revenus à l'impôt sur le revenu.

Faut-il permettre l'optimisation fiscale ?

En ce qui concerne l'ISF, la position du Conseil est difficile à comprendre. D'une part, il proclame avec pertinence que la détention d'un patrimoine procure en elle-même une capacité contributive ; que l'ISF peut donc frapper des biens qui ne procurent aucun revenu ; que cette capacité contributive peut donc être supérieure aux revenus des biens imposables. Ceci l'amène à déclarer conforme à la Constitution la nouvelle version de l'ISF, même si elle aboutit dans certains cas à des taux de taxation marginaux très élevés de certains revenus, en particulier les revenus d'intérêt, puisque la taxation ne prend pas en compte la dépréciation liée à l'inflation. D'autre part, le Conseil avait proclamé en août 2012 que la remise à niveau de l'ISF devait obligatoirement s'accompagner de la remise en place d'un mécanisme de plafonnement. Le Conseil a heureusement accepté, en décembre 2012, que le plafonnement du total des impôts payés (ISF + IR + CRDS-CSG + prélèvement sociaux) soit établi à 75 % du revenu, soit nettement au-dessus des 50 % de l'ancien bouclier fiscal.

Mais le diable se cache dans les détails. Le revenu doit être mesuré de façon adéquate. Prenons un exemple extrême. Considérons Monsieur A qui dispose d'un patrimoine de 3 millions d'euros, placé en actions, qui lui rapportent des dividendes au taux de 8 %, soit 240 000 euros par an. Monsieur A va payer 37 200 euros de prélèvements sociaux, 40 366 euros d'IR et 15 690 euros d'ISF, soit un total de 93 256 euros, un taux de prélèvement global de 38,8 % : il n'est pas concerné par le plafonnement. Monsieur B dispose d'un patrimoine du même montant de 3 millions. Il l'a investi pour 1 million dans sa résidence principale. Les deux autres millions sont investis dans un fonds qui accumule ses 160 000 euros de dividendes et lui prête 120 000 euros pour vivre. Monsieur B n'a ainsi pas de revenus déclarés. Il ne paye que l'ISF, soit 12 690 euros, compte tenu de l'abattement de 30 % sur la résidence principale. Il serait absurde que l'Etat rembourse ses 12 690 euros à Monsieur B, sous prétexte que son taux d'imposition apparent est infini, alors que Monsieur B paye

déjà 80 566 euros d'impôts de moins que Monsieur A, qui a la même capacité contributive.

Les bénéficiaires du plafonnement risquent donc d'être les personnes qui réussissent à ne pas déclarer de revenus en capitalisant les revenus de leur capital financier et en étant propriétaire de leur logement. C'est pourquoi, la Loi de finances 2013 avait prévu que les revenus capitalisés, dans des bons ou contrats de capitalisation, dans des trusts, dans des sociétés contrôlées par le contribuable, même s'ils ne sont pas effectivement réalisés, seraient pris en compte pour le plafonnement de l'imposition totale. On peut même regretter qu'elle ne soit pas allée au bout de sa logique en y faisant figurer les loyers implicites (la valeur du loyer du logement habité par son propriétaire). Malheureusement, le Conseil constitutionnel a censuré la prise en compte des revenus capitalisés en prétendant que ces revenus ne sont pas disponibles, qu'ils ne doivent donc pas être pris en compte pour déterminer les facultés contributives. Mais la non-disponibilité de ces revenus provient d'un choix du contribuable, choix dont le but est précisément d'échapper à l'impôt. Fallait-il maintenir cet instrument d'optimisation fiscale, tant prôné par les officines de défiscalisation ?

Dorénavant les plus-values de cessions de valeurs mobilières sont imposables aux prélèvements sociaux et à l'IR (avec un abattement de 40 % après 6 ans de détention). Il est cependant possible d'échapper à la taxation en transmettant les titres à plus-values latentes à ses enfants soit par donation, soit par succession, puisque ces deux opérations purgent la plus-value. Les enfants bénéficiaires peuvent revendre les titres, plus ou moins rapidement, et ne paient que la plus-value entre la donation et la vente ; la plus-value entre l'achat et la donation échappe à toute taxation. Cette optimisation fiscale est très pratiquée par les familles au patrimoine élevé. Pour la combattre, l'article 19 de la troisième Loi de finances rectificative pour 2012 prévoyait qu'en cas de revente avant

18 mois, le bénéficiaire de la donation de titres mobiliers serait imposé sur la plus-value totale depuis l'acquisition par le donateur (moins les droits de mutation qu'il aurait acquittés). Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel qui a jugé que le critère retenu (une revente avant 18 mois) n'était pas pertinent pour caractériser une opération d'optimisation fiscale et que le bénéficiaire ne pouvait payer un impôt sur les plus-values obtenues par le donateur. Certes, le dispositif adopté n'était pas satisfaisant : il maintenait la purge des plus-values par succession ; il ne frappait pas ceux qui pouvaient conserver plus de 18 mois les titres reçus. Mais la censure du Conseil constitutionnel laisse subsister la possibilité d'échapper à l'impôt. La situation ainsi maintenue n'est pas conforme à l'article 13, puisque les familles riches peuvent échapper à la taxation des plus-values. Il serait donc souhaitable que la loi aille jusqu'au bout de sa logique et impose les plus-values latentes au moment de la donation ou de la succession.

Dans ces deux cas, on ne peut que regretter que le Conseil constitutionnel désarme ainsi l'administration fiscale et l'empêche de lutter efficacement contre l'optimisation fiscale.

Conclusion

Le contrôle qu'exerce le Conseil constitutionnel sur la fiscalité repose sur une base fragile et archaïque, ce qui introduit une certaine incertitude dans la conduite des réformes fiscales.

Le système fiscal français apparaît aujourd'hui d'une complexité excessive, que les réformes successives ne font qu'augmenter. En même temps, il est fortement redistributif : en particulier, les plus hauts salaires supportent des cotisations sociales sans plafond ; les revenus du capital sont assujettis aux prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu et l'ISF. De nombreuses complications sont

inévitables : il faut tenir compte des charges effectivement supportées (pensions alimentaires), encourager certaines pratiques (dons aux œuvres), en taxer d'autres (plus-values immobilières et mobilières). La grande réforme fiscale qui rendrait le système plus simple et plus redistributif est un mythe.

Reste que le système français a besoin d'être repensé. Il faudrait réaffirmer son caractère familial, redéfinir la notion de revenu, bien distinguer les impôts et les cotisations ouvrant des droits à prestations, supprimer certaines dépenses fiscales, remplacer les autres par des subventions explicites. Cette transformation ne peut se faire par l'accumulation de réformes ponctuelles.

Individualisation ou conjugualisation de l'impôt : que faire après la décision du Conseil constitutionnel ?

par [Guillaume Allègre](#)

Le Conseil constitutionnel a censuré la contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus d'activité au motif qu'elle est prélevée auprès des personnes physiques et non du foyer fiscal ; ainsi elle méconnaîtrait les principes

d'imposition selon la faculté contributive et d'égalité devant les charges publiques. En rappelant que tous les prélèvements progressifs sur le revenu doivent tenir compte de la situation familiale du foyer fiscal, la logique juridique du Conseil s'oppose à la logique économique et peut conduire à une complexité inutile du système social et fiscal. La jurisprudence du Conseil va à l'encontre d'une règle de politique économique qui veut qu'autant d'instruments soient utilisés que d'objectifs poursuivis. Or, l'objectif de réduction des inégalités de salaires est un objectif légitime de politique économique à côté de l'objectif de réduction des inégalités de revenus entre foyers. Il paraît donc légitime que des éléments de progressivité s'appuyant d'une part sur le revenu d'activité individuel et d'autre part sur le revenu familial coexistent. Ceci d'autant plus que les recherches empiriques montrent que la faculté contributive des citoyens dépend à la fois du revenu de leur foyer et de leur revenu propre.

Dans une [décision datée du 29 décembre 2012](#), le Conseil constitutionnel, saisi par les députés de l'opposition sur plusieurs articles de la Loi de finances 2013, a déclaré la « Contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus d'activité professionnelle » contraire à la Constitution, considérant qu'en ne tenant pas compte « de l'existence du foyer fiscal, le législateur a méconnu l'exigence de prise en compte des facultés contributives ; qu'ainsi, il a méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques ». Cette décision s'appuie sur les mêmes arguments que la censure de l'abattement de Cotisation sociale généralisée (CSG) sur les bas revenus contenue dans la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, au motif que « la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci ; que le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des

facultés contributives crée, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 ». Au regard de ces décisions, il semble que, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, toute imposition progressive sur les revenus doit tenir compte des charges familiales et des revenus des autres membres du foyer*[i]*.

Or, d'un point de vue économique, la coexistence de plusieurs mécanismes de redistribution s'opérant sur des bases individuelles et familiales peut se justifier. Si les premiers modèles théoriques supposaient que le ménage agissait comme un individu et que le partage des ressources à l'intérieur du ménage était intégral (modèle unitaire du ménage), les approches plus récentes essaient d'ouvrir « la boîte noire » que constitue le ménage ([Pollak, \[1985\]](#)). Cette méthode reconnaît que les ressources peuvent être réparties de manière très inégalitaire entre les individus qui composent le ménage. Les développements ultérieurs ([Chiappori, \[1988\]](#)) modélisent la répartition des ressources par un processus de négociation, la règle du partage dépendant du pouvoir de négociation de chaque membre du ménage, fonction, entre autre, de son revenu salarial propre. Les travaux empiriques montrent que cette approche explique mieux les comportements des ménages et des individus qui les composent, en termes de demande de biens et d'offre de travail, que le modèle unitaire. Si l'on définit la faculté contributive d'un individu*[ii]* par la part de revenu qu'il contrôle, en propre pour les dépenses individuelles ou en commun pour les dépenses collectives (logement, équipement), on voit que, selon cette approche, elle dépend à la fois du revenu familial et du salaire propre. De ce point de vue, tenir compte à la fois du revenu familial et du salaire paraît nécessaire pour se rapprocher du principe d'imposition selon la faculté contributive.

Par construction, si la progressivité du système fiscal tient compte à la fois des revenus du foyer fiscal et de la

répartition de ceux-ci entre les ménages, deux foyers fiscaux bénéficiant du même niveau de revenus issus de l'activité professionnelle pourraient se voir imposer différemment. Or, cette situation, qui découle logiquement des développements de la recherche économique, est exactement ce que le Conseil constitutionnel reproche dans sa décision : « par l'effet de cette contribution exceptionnelle assise sur les revenus d'activité professionnelle des personnes physiques excédant un million d'euros, deux foyers fiscaux bénéficiant du même niveau de revenu issu de l'activité professionnelle pourraient se voir assujettis à cette contribution ou au contraire en être exonérés, selon la répartition des revenus entre les contribuables composant ce foyer ». Cette phrase semble impliquer que la répartition des revenus au sein des foyers ne devrait pas avoir d'influence sur leur niveau d'imposition. Ainsi un foyer où les deux conjoints gagnent 600 000 euros aurait la même capacité contributive qu'un foyer où un des conjoints gagne 1 200 000 euros et l'autre ne travaille pas. Mais est-ce bien le cas ? Les deux situations sont-elles réellement équivalentes ? Outre le fait que le revenu n'est pas nécessairement partagé intégralement dans le second foyer, l'inactivité d'un des conjoints, si elle est volontaire, ne constitue-t-elle pas un luxe pour le foyer ? Si l'on compare maintenant un foyer où les deux conjoints gagnent 14 000 euros annuels et un foyer où un conjoint gagne 28 000 euros et l'autre ne travaille pas, ces deux situations sont-elles également équivalentes ? Le fait qu'un conjoint ne soit pas contraint à un travail marchand n'augmente-t-il pas la capacité contributive du second foyer lorsqu'il peut utiliser ce temps pour du travail domestique (garde et soin des enfants, aide aux parents âgés, entretien ménager), substituable à des services marchands ? De plus, si l'on prend maintenant une perspective dynamique, ce choix de spécialisation traditionnelle où l'un des conjoints se spécialise dans le travail marchand et l'autre dans le travail domestique augmente la dépendance du conjoint au foyer et réduit ses opportunités futures, ce qui peut être coûteux,

pour lui (le plus souvent elle) et pour la société, en cas de séparation. N'est-il pas alors légitime de distordre le choix des agents et de privilégier, y compris fiscalement, les situations où les deux conjoints travaillent ?

Selon la logique du Conseil constitutionnel, tous les prélèvements progressifs sur le revenu devraient tenir compte (d'une manière ou d'une autre) de la situation familiale. S'il n'est pas impossible de contourner cet impératif, il conduit à la construction de véritables usines à gaz. Ainsi en a-t-il été de la Prime pour l'emploi (PPE), créée en 2001 pour répondre à la censure par le Conseil constitutionnel de l'abattement de CSG pour les bas revenus (voir [Allègre, \[2012\]](#)). La PPE a les mêmes propriétés que l'abattement de CSG, mais son calcul dépend, en très faible partie, de la situation familiale (plafond de ressources élevé au niveau du foyer, et majoration résiduelle par enfant). Mais contrairement à un abattement de CSG, l'effet de la PPE n'apparaît pas sur la fiche de paie : la prime est calculée à partir des déclarations d'impôt sur le revenu et réduit l'impôt dû par les foyers ; les foyers ne payant pas d'impôt reçoivent un chèque du Trésor. Le problème est que la Prime pour l'emploi est perçue avec un décalage d'un an. La censure du Conseil constitutionnel a donc conduit à complexifier inutilement l'administration de l'aide aux bas salaires et à la rendre moins transparente. En fait, la jurisprudence du Conseil constitutionnel va à l'encontre d'une règle de politique économique qui veut qu'autant d'instruments soient utilisés que d'objectifs poursuivis. Si l'on considère que la réduction des inégalités de salaire et celle des inégalités de revenus sont deux objectifs légitimes, alors il paraît légitime que des éléments de progressivité s'appuyant d'une part sur le revenu d'activité individuel et d'autre part sur le revenu familial coexistent.

Et maintenant que faire ?

Comme le soulignent les débats récurrents sur la prise en

compte par l'impôt de la dimension familiale (voir la controverse entre [Sterdyniak \[2012\]](#) et [Landais, Piketty et Saez \[2012\]](#)), le sujet est sensible car il touche à la représentation de la famille. Une solution intermédiaire entre individualisation et conjugualisation serait de laisser le choix à tous les couples mariés ou pacsés (voire concubins) entre imposition conjointe avec 1,5 part [\[iii\]](#) (et non plus 2) et l'imposition séparée avec 1 part chacun (les parts attribuées au titre des enfants étant alors partagées entre les conjoints). Cette solution, qui paraît compatible avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, permettrait d'adapter la fiscalité aux divers arrangements entre conjoints. Elle tiendrait compte du fait qu'il existe bien des solidarités de fait entre conjoints ayant des revenus inégaux mais ne donnerait pas un avantage excessif à ces couples et en particulier aux couples monoactifs. Enfin, elle ne serait pas incompatible avec la proposition du candidat Hollande de fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG dans le cadre d'un prélèvement simplifié sur le revenu, mais nécessiterait une régularisation annuelle (les couples ayant un bénéfice à l'imposition conjointe pourraient alors recevoir un remboursement partiel de l'impôt prélevé à la source).

[\[i\]](#) La censure de la ristourne de CSG ne fait cependant pas référence au foyer *fiscal*, il ne suffirait donc probablement pas au législateur de modifier la définition du foyer fiscal pour éviter la censure du Conseil constitutionnel.

[\[ii\]](#) Dans l'esprit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à laquelle le Conseil constitutionnel se réfère, ce sont bien *in fine* les droits des individus qui comptent par rapport à ceux des groupes ou institutions intermédiaires (notamment la famille). L'article 13 fait ainsi référence à la faculté (contributive) des citoyens : « Pour

l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». La référence au ménage ou au foyer ne peut donc être justifiée que par un partage de fait des ressources, qu'il est difficile de nier mais qui n'est pas nécessairement intégral.

[\[iii\]](#) Cohérent avec le nombre d'unités de consommation donné aux couples dans la mesure du niveau de vie.

Gouvernance des finances publiques : du Pacte budgétaire à la loi organique

par [Henri Sterdyniak](#)

Ainsi, le gouvernement français a fait voter par le Parlement une « loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques », traduction dans le droit français du Pacte budgétaire (le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance), que la France s'était engagée à ratifier. Cette loi qui peut être appréciée de deux points de vue, celui de la conformité au Traité ou celui de sa pertinence propre, va-t-elle améliorer la politique budgétaire française ?

En fait, comme le Conseil constitutionnel lui en avait ouvert la possibilité, le gouvernement a choisi une prise en compte *a minima* du Traité, puisque la nouvelle procédure budgétaire

n'est pas intégrée dans la Constitution. Nous le verrons, le Traité prévoit certaines procédures automatiques contraignantes, que la loi organique tempère ou n'évoque pas.

La loi organique comporte trois chapitres, concernant respectivement la loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques et le mécanisme de correction.

La loi de programmation

L'article 1 de la loi organique stipule : « Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques énoncé à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du TSCG ».

L'article 34 de la Constitution, adopté le 31 juillet 2008, ne fixait qu'un objectif de moyen terme non contraignant. Il n'a guère eu d'influence sur la politique budgétaire suivie depuis. En période de crise, les orientations pluriannuelles perdent vite toute influence. Ce fut le cas, par exemple, en 2009. Le déficit de 2009, qui devait être de 0,9% du PIB selon la loi de programmation quadriennale de janvier 2008, de 3,9% du PIB selon celle de janvier 2009, fut finalement de 7,5%. Faut-il renoncer à cette souplesse ?

Par ailleurs, comment la loi de programmation peut-elle « fixer l'objectif » alors que cet objectif découle de l'article 3 du Traité, qui dit clairement que l'objectif doit être un déficit structurel inférieur à 0,5 % du PIB et que la trajectoire d'ajustement permettant une convergence rapide vers l'équilibre sera proposée par la Commission européenne ?

L'ambiguïté de cet article ne vise-t-elle pas à concilier l'inconciliable : la souveraineté du Parlement en matière budgétaire et l'engagement de la France à respecter les consignes de la Commission ?

L'article 1 de la loi organique continue : « La loi de programmation détermine la trajectoire des soldes structurels et effectifs annuels successifs... Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ». L'article 3 précise que la période couverte est d'au moins trois ans.

Ainsi, la loi ne tient aucun compte de l'expérience du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) : il est impossible de fixer la trajectoire des finances publiques, en termes structurel et effectif, pour une durée de trois ans. En janvier 2008, la France s'était ainsi engagée à avoir un solde équilibré en 2012. Elle en sera loin. Faut-il prendre des engagements impossibles à tenir ?

Impossible pour deux raisons. D'une part, les fluctuations économiques imprévisibles rendent nécessaire d'adapter en permanence la politique économique. En cas de crise profonde, comme depuis 2009, il faut à la fois laisser jouer les stabilisateurs économiques et prendre des mesures discrétionnaires (qui creusent le déficit dit structurel). S'il est pris au sérieux, le Traité interdit toute politique de soutien de l'activité en période de chute de l'activité. A l'automne 2008, la France avait, selon la Commission, un déficit structurel de 3,2 % du PIB. Si le Traité avait été en vigueur, elle aurait dû le réduire rapidement, passer à 2,5 % en 2009. En fait, la France est passée à un déficit dit structurel de 6 % du PIB, selon l'évaluation de la Commission. Soit 3,5 points de plus. Le gouvernement a-t-il eu tort de soutenir l'activité, de venir au secours des banques ? Aurait-il dû se lancer dans une politique fortement restrictive pour compenser la chute des recettes fiscales ?

Certes, le texte est ambigu. D'une part, il est indiqué que le déficit structurel ne tient pas compte des mesures « ponctuelles et temporaires ». L'aide aux banques est sans doute une mesure ponctuelle, mais aussi, pourquoi pas, l'ensemble des mesures de relance de 2009 ou, en sens inverse,

la tranche de l'IR à 75 %, prévue pour 2 ans ? Qui en décidera ? D'autre part, le Traité reconnaît qu'un pays peut s'écarter de son objectif ou de sa trajectoire d'ajustement en cas de « circonstances exceptionnelles », qui, depuis la révision du PSC, peuvent être interprétées comme une croissance négative ou un écart de production important. Mais, la Commission se refuse à reconnaître que la plupart des pays de la zone euro sont dans ce cas de figure depuis 2009 et persiste à vouloir leur imposer des politiques de réduction rapide de leur déficit.

D'autre part, un Etat n'a aucune raison économique de se fixer une norme d'équilibre des finances publiques. Selon la vraie « règle d'or des finances publiques », celle qui a été énoncée par l'économiste Paul Leroy-Baulieu à la fin du XIX^e siècle, il est légitime de financer par l'endettement les investissements publics. Dans le cas de la France, un déficit structurel de l'ordre de 2,4 % du PIB est légitime.

Comme le Traité, l'article 1 de la loi organique fait référence au solde structurel, celui que la France connaîtrait si elle était à sa production potentielle, la production maximale compatible avec la stabilité de l'inflation. Mais la mesure de cette production potentielle, qui n'est pas observable, est un sujet de discussions entre les économistes. Les diverses méthodes aboutissent à des résultats divergents, soumis à de fortes révisions. Le déficit structurel français en 2012 serait de 3,6 % selon le gouvernement français ; de 3 % selon la Commission, de 2,8 % selon l'OCDE ; de 0,5 % selon nous, puisque la crise nous a fait perdre 8 % de PIB par rapport à notre croissance tendancielle. Le Traité impose que c'est la méthode de la Commission qui sera utilisée. Est-ce scientifiquement légitime ? La France pourra-t-elle remettre en cause cette évaluation ?

L'article 5 précise que les hypothèses de croissance potentielle devront être présentées dans un rapport annexe,

mais la définition de la croissance potentielle est encore plus contestable que celle de la production potentielle. Par exemple, le dernier projet de loi de finances retient, pour la France, une croissance potentielle de 1,5 % l'an d'ici 2017, en renonçant donc à tout jamais à combler les 8 points d'activité perdus du fait de la crise.

La loi organique oublie l'article 4 du Traité (qui oblige un pays ayant une dette supérieure à 60 % du PIB à réduire l'écart d'un vingtième par an). Elle oublie l'article 5 qui précise qu'un pays soumis à une Procédure de Déficit Excessif (PDE) est mis sous tutelle, doit soumettre au Conseil et à la Commission des plans budgétaires annuels ainsi que la liste des réformes structurelles qu'il mettra en œuvre pour une correction durable de son déficit. C'est cet article qui oblige la France, comme beaucoup de pays de l'UE, à tout faire pour atteindre les 3 % de déficit en 2013, quelle que soit l'évolution économique, puisque, en cas de PDE, la contrainte porte sur le solde effectif et non sur le solde structurel. Elle oublie l'article 7 qui précise que, dans ce cadre, les décisions de la Commission s'imposent (les pays membres ne pouvant s'y opposer qu'à la majorité qualifiée, le pays concerné ne votant pas).

La loi de programmation portera sur une période de quatre à cinq ans, mais sera revotée chaque année, de sorte que la contrainte ainsi introduite pourra être tournée par le vote d'une nouvelle loi de programmation, comme c'est le cas en France, depuis que le PSC existe. Ainsi, la loi de programmation n'introduit pas, en elle-même, de contrainte supplémentaire à celle qu'imposent déjà les textes européens.

Le Haut conseil des finances publiques

La loi organique met en place un Haut Conseil des finances publiques qui donnera son avis sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au Projet de Loi de Finances, au Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale, aux

Projets de Loi de Finances rectificatives, au Programme de stabilité que la France doit fournir aux instances européennes, à la Loi de programmation. Il évaluera le respect des engagements européens de la France ; il vérifiera que le PLF est conforme à la trajectoire annoncée dans la loi de programmation. Il donnera son avis sur l'évocation de « circonstances exceptionnelles ».

Présidé par le Président de la Cour des comptes, le Haut conseil comprendrait quatre magistrats de la Cour des comptes et quatre membres désignés en raison de leur compétence en matière de finances publiques par les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et des deux commissions des finances. Cette prédominance de la Cour des comptes est problématique. Les magistrats de la Cour des comptes ne sont pas *a priori* des experts en macroéconomie ; ils sont souvent, par fonction, plus attachés à l'équilibre des finances publiques qu'à la croissance et à l'emploi. Les derniers rapports de la Cour des comptes sous-estiment par exemple l'écart de production, soutiennent la thèse que le multiplicateur de dépenses publiques est proche de zéro, qu'il vaut mieux réduire les dépenses publiques qu'augmenter les impôts. On aimerait être certain que la composition, les travaux et les rapports du Haut conseil refléteront la diversité d'opinions qui existe en matière de politique budgétaire.

Plus fondamentalement, on peut se demander si ce Haut conseil aura une marge d'appréciation. Aura-t-il le droit de considérer que la trajectoire d'ajustement est trop restrictive, que l'objectif de moyen terme n'est pas réaliste ? Quelle sera la stratégie préconisée par ce Haut conseil en cas de ralentissement de l'activité : une politique expansionniste pour soutenir la croissance ou une politique restrictive pour restaurer les finances publiques ?

Supposons par exemple que le gouvernement présente pour 2013 un budget basé sur une croissance de 1,2 % aboutissant à un

déficit de 3 %. Le Haut conseil considère que la croissance ne sera que de 0,6 %, ce qui provoquera une baisse de rentrées fiscales, donc un déficit de 3,3 %. Préconisera-t-il de tout faire pour aboutir à un déficit de 3 % ? En supposant que le multiplicateur est de 1, il faudra trouver 12 milliards de hausses d'impôts (ou de baisses de dépenses), soit 0,6 % du PIB, pour *ex post* avoir un déficit de 3 %, mais une croissance nulle. Ainsi, le risque est grand d'aboutir à des politiques pro-cycliques. Il sera certes atténué quand la France ne sera plus soumise à une PDE car le Haut conseil pourra raisonner en termes de déficit structurel, mais il persistera car tout dépendra alors de l'évaluation du déficit structurel.

Se pose enfin la question : quelle sera la légitimité de ce Haut conseil ? Le choix de la politique budgétaire doit être soumis à des procédures démocratiques. L'appréciation de la politique économique fait parti du débat scientifique et démocratique. Doit-elle être confiée à un Haut conseil, majoritairement composé de magistrats plutôt que d'économistes d'une part, aux représentants de la Nation de l'autre ?

Certes le Haut conseil ne fera que donner des avis, que ni le gouvernement, ni le parlement ne seront obligés de suivre, mais le risque est grand que ces avis influencent les marchés financiers et la Commission et que le gouvernement ne puisse s'en écarter sans risque.

Le mécanisme de correction

Pour garantir que les pays suivront bien la trajectoire d'ajustement, le Traité impose aux pays de prévoir un mécanisme de correction automatique si des écarts sont constatés par rapport à cette trajectoire. Dans l'esprit des négociateurs des pays du Nord et des membres de la Commission, ce mécanisme devrait stipuler que si un écart de 1 % du PIB apparaît l'année N, la Constitution prévoit que, automatiquement, tel impôt (la TVA par exemple) est relevé de 0,5 point de PIB tandis que telles dépenses (les prestations

sociales par exemple) sont diminuées de 0,5 point de PIB.

En fait, le chapitre 3 de la loi organique française prévoit que le Haut conseil signale un tel écart, que le gouvernement expose les raisons de cet écart et qu'il en tienne compte dans l'élaboration du prochain PLF. Les droits du Parlement sont respectés, mais l'automatisme n'est heureusement pas assurée.

Conclusion

Dans l'esprit de ses initiateurs, le Traité budgétaire doit mettre fin à la possibilité de politiques budgétaires nationales autonomes. Les politiques budgétaires doivent devenir automatiques. L'objectif de la politique budgétaire doit être l'équilibre budgétaire, comme celui de la politique monétaire doit être la lutte contre l'inflation, la croissance et l'emploi devant être recherchés par des réformes structurelles libérales.

La loi organique apparaît comme un compromis ambigu. La France ratifie le Traité, mais ne le met en œuvre qu'avec réticence. Il y a fort à parier que, comme le Pacte de stabilité, les tensions seront vives dans la zone euro entre les rigoristes qui demanderont une application stricte du Traité et ceux qui ne voudront pas lui sacrifier la croissance.