Pourquoi est-il si difficile de réformer l'impôt en France ?

par [Guillaume Allègre](#)

Jusqu'ici, les réformes de la fiscalité des ménages ont consisté à rajouter un impôt (CSG, 1991), à en supprimer un (taxe d'habitation, 2018-2022) ou à déformer un impôt en particulier (voir les nombreuses modifications de la décote au titre de l'impôt sur le revenu) plutôt qu'à une remise à plat générale. Ceci nuit à la cohérence du système fiscal, à son efficacité, à sa transparence ainsi qu'à sa compréhension par les contribuables (et même souvent par les « experts »). L'exemple de la décote est parlant : elle est calculée après l'application du barème et consiste à réduire l'impôt des contribuables les moins aisés de façon inutilement complexe[1]. L'objectif est d'exonérer certains contribuables tout en réduisant le coût pour les finances publiques. Pour se faire, la décote crée des taux marginaux implicites plus élevés que les taux affichés à l'entrée de l'impôt de façon incompréhensible pour un contribuable lambda[2]. Une fois mise en place, il est politiquement difficile de la réformer. Les citoyens ne comprenant pas les tenants et aboutissants, ils peuvent croire qu'il y a un loup : simplifier c'est compliqué.

« 56% des foyers français ne payent pas l'impôt sur le revenu »[3]. Cette affirmation, vraie pour l'impôt sur le revenu *stricto sensu*, est répétée à longueur de tribunes et d'émissions télévisées. L'impôt universel, payé par tous les Français dès le premier euro de revenu, fait partie des revendications des gilets jaunes. Or, cet impôt existe déjà : la CSG impose les revenus du travail et du capital à 9,2% dès le premier euro (les petites pensions en sont exonérées). La CSG rapporte plus que l'impôt sur le revenu : elle a rapporté

près de 100 milliards d'euros en 2017 alors que l'impôt sur le revenu (IR) a rapporté 77 milliards d'euros[4]. Cette superposition de deux impôts sur le revenu est une exception en comparaison internationale. Une solution, plus simple et transparente serait de fusionner IR et CSG, d'autant plus que les deux impôts sont maintenant prélevés à la source. Cette fusion est un serpent de mer. Elle faisait partie, avec le prélèvement à la source, des propositions du candidat Hollande lors de la campagne présidentielle de 2012. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale prônait ce rapprochement dès 2007 (voir également Allègre et al., 2007 : « [Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG](#) »). Le rapport concluait que « fusionner IR et CSG permettrait à la fois d'éviter une trop grande concentration apparente de l'impôt sur un nombre réduit de contribuables et de prendre en compte les facultés contributives de tous les contribuables, y compris ceux qui ne sont imposés aujourd'hui principalement qu'à la CSG ». Elle aurait permis de remettre à plat les niches fiscales qui mitent l'IR : à l'époque, on en dénombrait 189 (contre 60 pour la CSG). La fusion permettrait ainsi de s'inspirer du meilleur des deux prélèvements : le rendement pour la CSG et la progressivité pour l'IR.

Alors pourquoi la réforme n'a jamais eu lieu ? Comme toute réforme de la fiscalité à rendement constant, elle ferait de nombreux perdants (et gagnants), notamment dans le bas de la distribution des revenus. Ceci s'explique entre autre par le fait que la CSG, prélevée directement sur les revenus du travail, est individualisée alors que l'IR tient compte de la composition des foyers fiscaux ainsi que de l'intégralité de leur revenu. L'IR est ainsi familialisé – par le quotient familial – et conjugalisé (il tient compte des revenus des deux conjoints). Alors que l'avantage du quotient familial est plafonné, celui du quotient conjugal ne l'est pas (voir Allègre, Périvier et Pucci, 2019 : « [Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal](#) »). L'avantage maximal du quotient conjugal

est de 32 000 euros par an pour les très hauts revenus, alors que le quotient familial est plafonné à 1 500 euros. L'individualisation de l'impôt impliquerait un gain en recettes fiscales de 7,2 milliards d'euros qui pourrait être redistribué sous forme de réduction d'impôt pour tous les ménages afin que le rendement global de l'impôt ne soit pas affecté. Une telle réforme n'a pas été menée jusqu'ici car les réformes impliquant des transferts massifs entre différentes catégories de ménages n'étaient pas appréciées : le gain politique est perçu comme faible car les perdants protestent alors que les gagnants se taisent[5]. Ceci explique également l'absence de réforme de la taxe d'habitation et de la taxe foncière : calculés sur des valeurs locatives cadastrales qui n'ont jamais été actualisées, ces deux impôts sont particulièrement inéquitables[6]. Une grande réforme fiscale aurait pu fusionner taxe foncière, IFI et droits de mutation à titre onéreux (« frais de notaires ») en un impôt s'appuyant sur la valeur de marché de l'habitation nette de l'endettement. Mais au lieu de remettre à plat la fiscalité, le gouvernement Philippe a décidé de supprimer intégralement la taxe d'habitation sans toucher, jusqu'ici, à la taxe foncière. La suppression intégrale de la taxe d'habitation bénéficiera principalement aux ménages les plus riches (voir Madec, 2018 : « [Exonération de taxe d'habitation pour tous](#) » : [quand justice fiscale rime avec inégalités...](#) » alors que l'exonération pour 80% des ménages seulement était la principale proposition du candidat Macron en direction de la classe moyenne. Résultat, l'ensemble des réformes socio-fiscales du gouvernement Philippe sont dégressives avant même la prise en compte de l'exonération totale de la taxe d'habitation (voir Madec et al., 2018 : « [Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit](#) », [graphique 4](#)).

Une remise à plat de l'ensemble de la fiscalité, locale et nationale, est nécessaire. La baisse de la fiscalité, entamée en 2018 et poursuivie en 2019, aurait pu être l'occasion d'une grande réforme fiscale qui aurait limité le nombre de

perdants, notamment dans le bas de l'échelle des revenus. L'opportunité d'une réforme globale a été gâchée. Une réforme future pourrait revenir sur les avantages fiscaux accordés aux plus aisés afin de limiter l'impact sur les plus pauvres. Comme toute réforme visant une plus grande équité socio-fiscale, cela ne se fera pas sans mécontenter une partie de la population mais c'est le rôle des politiques d'arbitrer entre les revendications des différents groupes sociaux.

[1] Le montant de la décote est égal à la différence entre le plafond applicable en fonction de la situation familiale du contribuable (1 196 € pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et 1 970 € pour les contribuables soumis à imposition commune) et les trois-quarts du montant de l'impôt brut résultant du barème.

[2] Le taux marginal implicite passe ainsi de 0 % à 28 %, avant de descendre à 14 %, pour remonter à 30 %, 40 puis 45 % (voir Pacifico et Trannoy, 2015 : « [Abandonner la décote, cette congère fiscale](#) »)

[3] Ce chiffre correspond aux foyers fiscaux. Il peut toutefois y avoir plusieurs foyers fiscaux dans un même ménage, certains payant l'impôt sur le revenu et d'autres ne le payant pas (concubin ou enfant par exemple). Le nombre de ménages imposables est donc plus élevé.

[4] Avec la mise en place du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital et la bascule des cotisations sur la CSG, l'écart va augmenter.

[5] Notons néanmoins que la bascule cotisations/CSG fait beaucoup de gagnants et perdants (entre salariés du privé qui gagnent à la réforme et retraités fonctionnaires qui y perdent). Ce gouvernement, contrairement aux autres, ne semble donc pas avoir peur des gros transferts.

[6] La valeur locative cadastrale est calculée à partir des conditions du marché locatif au 1^{er} janvier 1970. Si l'inflation a été prise en compte, les évolutions structurelles du marché immobilier depuis 50 ans n'ont pas modifié le calcul de la taxe.

Vers une grande réforme fiscale ?

Sous la direction de [Guillaume Allègre](#) et [Mathieu Plane](#)

Plus que jamais la fiscalité est au centre de la campagne électorale et du débat public. La crise économique et financière, couplée à l'objectif de réduction rapide des déficits, bousculent nécessairement les discours électoraux et nous obligent à nous confronter à la complexité des mécanismes fiscaux. Comment les impôts interagissent-ils entre eux ? Avec quels effets ? Selon quelles mesures ? Quel consentement et quelles contraintes pour la fiscalité ? Comment répartir la charge fiscale entre les acteurs économiques ? Comment financer notre protection sociale ? Doit-on défendre une « révolution fiscale » ou des réformes incrémentales ? « [Réforme fiscale](#) », le nouvel ouvrage de la série Débats et politiques de la Revue de l'OFCE, publié sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane, entend éclairer et approfondir le débat sur la fiscalité.

La première partie de l'ouvrage traite des contraintes et des principes de la fiscalité. Dans un article introductif, [Jacques Le Cacheux](#) définit du point de vue de la théorie économique, les grands principes qui devraient inspirer une

nécessaire réforme fiscale. [Nicolas Delalande](#), dans une analyse historique, souligne le rôle des ressources politiques, des contraintes institutionnelles et des compromis sociaux dans l'élaboration des politiques fiscales. Dans un cadrage budgétaire, [Mathieu Plane](#) revient sur les évolutions passées de la fiscalité et analyse la contrainte qui pèse aujourd'hui sur les finances publiques. [Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux](#) proposent la mise en place d'une taxe sur le carbone ajouté qui permettrait d'apporter une réponse fiscale face aux émissions de carbone importées.

Dans une deuxième partie, la question du partage de la charge fiscale entre ménages est posée. [Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez](#) répondent à l'article critique d'[Henri Sterdyniak](#) concernant la « révolution fiscale » qu'ils préconisent. [Clément Schaff et Mahdi Ben Jelloul](#) proposent une réforme globale de la politique familiale. [Guillaume Allègre](#) tente d'éclairer le débat sur le quotient familial. Enfin, [Guillaume Allègre, Mathieu Plane et Xavier Timbeau](#) proposent de réformer la fiscalité pesant sur le patrimoine.

La troisième partie concerne la question du financement de la protection sociale. Dans une vaste revue de littérature, [Mireille Elbaum](#) revient sur l'évolution du financement de la protection sociale depuis le début des années 1980 et examine les alternatives en débat et leurs limites. [Eric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau](#) analysent plus spécifiquement l'impact de la mise en place de la « quasi-TVA sociale » votée par le Parlement. [Frédéric Gannon et Vincent Touzé](#) présentent une estimation du taux de prélèvement marginal implicite du système de retraite français.