

# Restructurer la CSG et la Prime d'activité ? Commentaires sur la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2015

par [Henri Sterdyniak](#)

Le 29 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 77 de la Loi de finances 2015. Issu d'un amendement présenté par deux députés socialistes, Jean-Marc Ayrault, ancien Premier ministre, et Pierre-Alain Muet, cet article instaurait le versement d'une fraction de la prime d'activité (PA) sous la forme d'une réduction dégressive de la CSG.

Cette censure était souhaitée et prévue par le gouvernement et la plupart des fiscalistes. L'amendement rendait encore plus inextricable notre système fiscal-social. Une prestation sociale (la prime d'activité, PA), calculée sur une base familiale, devait être versée en partie par l'entreprise sous la forme d'une réduction de la CSG (le montant de la réduction n'ayant aucun lien avec le montant de la PA due), réduction qui devait s'imputer sur la PA versée par la CAF, mais devait être récupérée sous forme de hausse de l'IR l'année suivante pour ceux qui n'auraient pas droit à la PA. Ainsi, les députés avaient-ils voté en décembre 2015 une réforme de la PA votée en juillet, avant même que cette prime ne soit encore versée. De toute évidence, c'est au moment du vote de la PA que les modalités de versement auraient dues être pensées.

Malheureusement, le Conseil constitutionnel a censuré l'amendement sur un premier grief (la différence de traitement entre les salariés et les non-salariés) sans examiner les

autres, de sorte que certains commentateurs (comme Thomas Piketty, « Retour sur la censure de l'amendement Ayrault-Muet », *Libération*, 31 décembre 2015) ont cru qu'il suffirait d'étendre les bénéficiaires de l'amendement aux non-salariés. Certains se sont indignés d'une décision qui « empêchait les parlementaires d'améliorer les conditions de vie des travailleurs modestes ». Nous voudrions ici expliquer pourquoi l'amendement en question n'était pas bien pensé et, plus généralement, pourquoi l'aide aux familles de travailleurs pauvres ne peut pas prendre la forme d'une réduction de la CSG.

### **Un amendement malvenu**

Le système fiscal-social français est basé sur un principe fondamental, qui est la reconnaissance de la famille, en tant qu'unité de base. Les parents sont censés partager l'ensemble des ressources de la famille entre tous ses membres. La fiscalité comme les prestations sociales évaluent le niveau de vie de la famille en considérant sa composition et l'ensemble de ses revenus. Selon ce principe, tout impôt progressif, toute prestation à visée redistributive doit être familialisée. C'est le cas de l'IR, du RSA, des allocations logement.

Ce principe peut certes être remis en cause ; certains souhaitent que la France passe à un système individuel, qui ne reconnaîtrait pas la famille comme élément de base de la société. Mais, ce choix doit être publiquement posé et démocratiquement décidé. Il doit être pensé de façon cohérente pour les prestations comme pour les impôts comme pour le droit du divorce et de l'héritage. Il suppose, en particulier, que soit clairement établi qui supporte la charge financière des enfants. Il ne peut être introduit en contrebande, par des amendements qui affaiblissent la cohérence du système actuel sans proposer un système alternatif cohérent. Or, l'amendement Ayrault-Muet stipulait que l'imposition des revenus avait deux composantes, l'IR et la CSG, et aboutissait à ce que la

progressivité de la seconde se fasse sur une base individuelle, ne tenant pas compte, de plus, des revenus du capital<sup>[1]</sup>. Aussi, certains économistes comme Piketty, Liem-Hoang-Ngoc (« La réforme fiscale manquée », *Libération* du 6 janvier 2016), Bargain, Lehmann et Trannoy (« L'amendement Ayrault sur la fiscalité ne doit pas être repoussé », *Le Monde*, 9 décembre 2015) soutenaient l'amendement, mais comme une étape vers une réforme fiscale, dont le contenu n'a pas fait l'objet jusqu'à présent d'un débat et d'une décision démocratique. Ce n'est pas une bonne méthode.

Le système français aide fortement les travailleurs à bas-salaires et leurs familles (tableau 1). Le choix fait a été d'instaurer un salaire minimum relativement élevé en en réduisant le coût pour les employeurs par de fortes exonérations de cotisations sociales patronales. Ainsi, la valeur du travail est reconnue ; ainsi, les travailleurs dits non-qualifiés sont incités à travailler. Par ailleurs, les familles de travailleurs pauvres sont aidées par les prestations familiales, les allocations logement, naguère par le RSA activité, maintenant par la PA. Ainsi, un célibataire au SMIC supporte un prélèvement négatif (-45 euros) si on fait le solde entre les cotisations sociales non-contributives (maladie, famille, etc.) que verse son employeur (314 euros), sa CSG-CRDS (115 euros), ses impôts indirects (218 euros) d'un côté, sa prime d'activité (94 euros), son allocation logement (67 euros) et les exonérations de cotisations employeurs (531 euros) de l'autre. De même, le prélèvement est négatif (-81 euros) pour une famille de deux adultes payés au SMIC, ayant deux enfants à charge.

Le choix fait en juillet 2015 a été de renforcer la progressivité du système en remplaçant le RSA activité et la PPE par la Prime d'activité. Comme l'aide aux familles pauvres doit être familialisée et tenir compte de l'ensemble de leurs revenus, elle ne peut pas figurer sur la fiche de paye puisque l'employeur ne connaît pas la situation familiale

de ses salariés, leurs autres revenus et que le barème de l'aide souhaitable ne correspond pas à celui de la CSG (tableau 2). Le dispositif mis en place par la PA est beaucoup plus ciblé sur les familles les plus pauvres que ne l'eût été la dégressivité de la CSG. Il est impossible d'aider fortement les familles les plus pauvres par la dégressivité de la CSG car elles en paient très peu. Cette dégressivité ne peut être familialisée et donc elle diminuerait le niveau de vie relatif des familles avec enfants.

**Tableau 1. Fiscalité et redistribution (famille avec deux enfants), en janvier 2016**

En euros par mois

	Célibataire	Famille avec deux enfants			
	SMIC	SMIC	2 SMIC	4 SMIC	10 SMIC
<b>Salaire super-brut</b>	1 581	1 581	3 161	8 012	20 979
Cotisations employeurs contributives (3)	331	331	661	1 378	3 406
Cotisations employeurs non contributives (2)	314	314	628	1 255	3 136
Exonération bas-salaires et CICE (5)	531	531	1 062	487	0
<b>Salaire brut (1)</b>	1 467	1 467	2 933	5 866	14 666
Cotisations salariés contributives (4)	210	210	420	830	1 937
<b>CSG-CRDS (6)</b>	115	115	231	461	1 153
<b>PA/AL/AF/ARS (7)</b>	94/67	449/280/ 129/60	82/40/ 129/60	129	32
<b>IR (8)</b>	0	0	0	258	2070
<b>Revenu disponible</b>	1 303	2 249	2 593	4 446	9 538
<b>Taux de consommation</b>	100 %	100 %	100 %	90 %	70 %
<b>Impôts indirects (9)</b>	218	375	433	668	1 115
<b>Impôt-prestations* (10)</b>	-45	-645	-81	2 026	7 442
<b>Taux net d'imposition (11)**</b>	-4,3 %	-62,0 %	-3,9 %	34,9 %	46,9 %

\* (10) =(2)+(6)+(8)+(9)-(5)-(7); \*\* (11)=(10)/((1)+(2)-(4)-(5)).

Source : Calculs de l'auteur.

En contrepartie, le risque est grand que la PA souffre d'un taux de non-recours élevé, puisque c'est une prestation quérable, dont le montant découle d'un calcul compliqué, intégrant le revenu de la famille et les salaires de chacun, difficilement compréhensible par les bénéficiaires potentiels. Le taux de non-recours du RSA activité était certes de 62%, mais celui des allocations logement (une prestation quérable et compliquée) est lui de l'ordre de 10%[\[2\]](#). Les conditions d'obtention de la PA sont allégées et simplifiées par rapport à celles du RSA activité, de sorte que les 50% de taux de recours prévu pourraient progressivement être augmentés.

L'amendement Ayrault-Muet aurait risqué de démobiliser les CAF sur ce que doit dorénavant être leur objectif: la hausse du taux de recours de la PA.

**Tableau 2. Montant de la prime d'activité et de la réduction de CSG**

	PA	Réduction de CSG*
<b>Célibataire</b>		
0,5 SMIC	245	48
0,75 SMIC	191	73
SMIC	94	98
1,17 SMIC	43	57
<b>Famille 2 enfants</b>		
SMIC/Inactif	449	98
SMIC/SMIC	80	195
2 SMIC/SMIC	0	98

\*Selon l'article 77 censuré.

Source : Calculs de l'auteur.

L'amendement proposé par Ayrault et Muet souffrait de son ambiguïté. Les entreprises auraient distribué à leurs salariés un acompte à la PA qui aurait pris la forme d'une réduction dégressive de la CSG, soit 90% du montant de la CSG pour les travailleurs au SMIC, pourcentage qui aurait diminué linéairement pour s'annuler à 1,34 fois le SMIC. Les auteurs de l'amendement le défendaient, parfois en soutenant qu'il s'agissait d'un simple acompte à la PA (et donc qu'il n'était pas gênant qu'il soit réservé aux salariés et qu'il ne tienne pas compte des charges familiales), parfois en soutenant qu'il s'agissait de rendre la CSG progressive, et donc de réduire la charge fiscale des travailleurs à bas-salaires.

Il est trompeur d'écrire comme les auteurs de l'amendement que le taux d'imposition est immédiatement de 9,7% pour le salarié qui perçoit juste le SMIC, puisque c'est ne tenir compte que de la CSG-CRDS en oubliant, dans le cas du célibataire, la PA, les allocations logement, les cotisations employeurs et leurs exonérations et, dans le cas des familles, les prestations familiales, qui font que le taux d'imposition net est négatif à ce niveau de salaire. Il est trompeur de prétendre que grâce à l'amendement, le taux d'imposition du

travailleur au SMIC passait à 1,4%, en confondant un acompte sur prestation avec une baisse d'impôt.

Le mécanisme proposé par l'amendement Ayrault-Muet ne bénéficiait pas aux familles qui reçoivent le plus de PA (tableau 2). Certes, le taux de recours aurait mécaniquement augmenté, mais pas pour les familles les plus pauvres. La CAF pour verser la PA aux familles de salariés aurait dû connaître la ristourne de CSG dont elles avaient effectivement bénéficié, ce qui aurait encore compliqué le dispositif. L'amendement ne prévoyait pas comment ce transfert d'information se serait effectué, ni comment les pertes de CSG seraient compensées à la Sécurité sociale. Par ailleurs, des salariés auraient bénéficié de la ristourne de la CSG sans avoir droit à la PA, en raison des revenus de leur conjoint ou de revenus du capital ; cette ristourne aurait dû être récupérée par le fisc au moment du versement de l'IR. Encore une nouvelle complication puisque le fisc aurait dû vérifier pour chaque ménage ayant bénéficié de la ristourne CSG sans demander la PA s'il y avait droit. Mélangeant la CSG, la PA et l'IR, l'amendement accentuait encore la mise en cause de l'autonomie des ressources de la Sécurité sociale. On ne peut utiliser la CSG comme acompte d'une PA, alors que les deux obéissent à des logiques bien différentes.

Le mieux est l'ennemi du bien. Du moment où le système français comporte des transferts fortement redistributifs (comme l'IR, l'ISF, les cotisations employeurs, la PA, les AL), il n'est pas nécessaire que tous les prélèvements le soient, d'autant qu'un prélèvement progressif obligatoirement familialisé est obligatoirement difficile à gérer. Le choix fait d'aider les travailleurs pauvres par la PA plutôt que par la dégressivité de la CSG (mesure déjà censurée par le Conseil constitutionnel le 19 décembre 2000) est légitime. Il est bizarre de la remettre en cause cinq mois après son vote.

Il est trompeur d'écrire, comme Laurent Mauduit (*Médiapart* du 30 décembre 2015, « Le Conseil constitutionnel plombe toute

réforme fiscale »), « cette disposition contribuait à rétablir un peu d'équité dans un système français très inégalitaire » ou la décision du Conseil constitutionnel « conforte le conservatisme néo-libéral ambiant au terme duquel les riches ne doivent surtout pas payer plus d'impôt que les pauvres ». Il est erroné de prétendre que cette décision remet en cause le principe de progressivité de l'impôt ; au contraire, elle conforte la jurisprudence de la Cour : l'impôt progressif doit être familial.

Le système mis en place est-il pour autant parfait ? Non, sans doute et pour deux raisons, au moins. La prime d'activité aide les familles de travailleurs pauvres, mais n'est plus versée en cas de chômage, ce qui augmente fortement la perte de revenus de ces familles en cas de chômage. Pourquoi ne pas considérer les allocations chômage comme un revenu d'activité et ouvrir aux chômeurs le droit à la PA ?

Il eut été préférable de bien séparer l'objectif d'aide aux familles les plus pauvres (qui nécessite obligatoirement un suivi en temps réel de la composition des familles et de leurs revenus) et l'objectif d'aide à l'emploi non-qualifié (qui dispose déjà d'un instrument spécifique : le couplage SMIC/exonération des cotisations employeurs). Augmenter le SMIC de 10%, en compensant cette hausse par des exonérations de cotisations employeurs ; créer un complément familial pour les familles à 1 ou 2 enfants sous le seuil de pauvreté aurait permis de limiter fortement le nombre de bénéficiaires potentiels de la PA et de réduire le non-recours puisque le recours aux prestations familiales est nettement plus élevé que celui prévu pour la PA.

L'objectif doit être maintenant d'augmenter le taux de recours à la PA, ce qui suppose une forte volonté politique et une mobilisation des CAF pour que le taux prévu (50 %) soit dépassé.

---

---

## Prime d'activité et réduction de la CSG

La prime d'activité est calculée pour un ménage par la formule :

PA = (montant forfaitaire + bonifications individuelles) – (38% des revenus d'activité + autres ressources + prestations familiales + forfait logement).

Le montant forfaitaire est le montant du RSA et dépend de la composition de la famille ; le forfait logement est soustrait si la famille perçoit les allocations logement ou est propriétaire de son logement ; la bonification individuelle est versée pour les actifs dont les revenus d'activité sont d'au moins 0,5 Smic ; elle atteint 67 euros pour un actif dont les revenus d'activité dépassent 0,8 SMIC.

Soit, pour une famille de deux enfants et un actif au SMIC :

PA=1001+67-(0,38\*1142+0+129+67+129)= 449 € par mois.

La CSG est actuellement de 7,5% sur les 98,75% du salaire brut. L'amendement Ayrault-Muet prévoyait une réduction de 90% pour les salariés au SMIC, soit de 6,67% du salaire brut, soit 98 €. Le taux de réduction baissait linéairement jusqu'à 1,34 SMIC.

---

---

[\[1\]](#) Certes, la CSG est déjà quelque peu progressive pour les retraités, pour des raisons historiques (quand la CSG a été introduite, les pouvoirs publics n'ont pas voulu diminuer le pouvoir d'achat des plus faibles retraites), mais cette progressivité est entièrement calquée sur celle de l'IR, de sorte qu'elle tient compte de l'ensemble des revenus du

retraité et de sa situation familiale.

[2] Selon : CAF (2014) : *L'Accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille des Prestations familiales*, Novembre.

---

# Prélever à la source l'impôt sur le revenu : une réforme compliquée et coûteuse

par Vincent Touzé

Lors de sa conférence de presse de rentrée du 7 septembre, le Président François Hollande a confirmé son projet de prélever l'impôt sur le revenu à la source dès 2018. Cette mesure était inscrite dans son programme de campagne de 2012. L'objectif serait de rendre l'imposition sur le revenu plus facile et plus moderne.

Invention du début du 20<sup>e</sup> siècle, l'impôt progressif sur le revenu est souvent jugé comme archaïque. Selon [Ayrault et Muet<sup>\(1\)</sup> \(2015\)](#), il manquerait de lisibilité (sa complexité en ferait oublier sa finalité) et de cohérence (sa progressivité ne serait pas optimale). Quant à l'idée de prélèvement à la source, elle n'est pas nouvelle. Elle a déjà suscité de nombreux débats dans le passé. Ces derniers ont d'ailleurs conduit aux innovations que nous connaissons : le prélèvement mensuel, des déclarations pré-remplies, une possibilité de déclarer en ligne, etc.

Que représente aujourd'hui l'impôt sur le revenu ? Qu'apporterait le prélèvement à la source ? Compliquée et

coûteuse pour les finances publiques, cette réforme est-elle vraiment utile ([Sterdyniak, 2015\[2\]](#)) ?

## **L'impôt sur le revenu : un impôt différé ou quand l'administration fiscale fait crédit**

L'impôt sur le revenu (IR) rapporte environ 70 milliards d'euros par an. Moins d'un ménage sur deux paie l'IR. La déclaration est cependant obligatoire pour tous.

Aujourd'hui, l'IR en France est payé avec un décalage d'une année. En 2015, on paie ainsi l'impôt relatif aux revenus gagnés pendant l'année 2014. Au préalable, son calcul a nécessité une déclaration de revenus auprès de l'administration fiscale pendant le premier semestre de l'année 2015 et l'application du barème décidé par la Loi de Finance 2015 votée [\[3\]](#) au Parlement en fin d'année 2014.

Le décalage temporel d'une année implique que l'Etat accorde un délai de paiement et donc un crédit aux ménages, ce qui n'est pas négligeable pour un jeune qui débute sa carrière professionnelle. Ce délai de paiement résulte de deux facteurs : la base fiscale d'imposition est annuelle ; recueillir de l'information prend du temps. Il faut donc attendre *a minima* que l'année soit écoulée pour avoir une juste évaluation du revenu annuel.

L'IR est progressif. Cela signifie que le taux moyen de prélèvement, le rapport entre l'impôt et le revenu, augmente avec le revenu du foyer fiscal. Toutefois, afin de prendre en compte la taille des familles et donc leur véritable niveau de vie (principe d'équité fiscale horizontale), le barème utilise un quotient conjugal (une part pour un célibataire ou un contribuable non marié et deux parts pour un couple marié) ainsi qu'un quotient familial (une demi-part par enfant et une part à partir du troisième pour un couple). L'utilisation de ces quotients induit une légitime réduction d'impôt. Le législateur limite cet avantage fiscal en plafonnant l'impact

du quotient familial.

Depuis l'élection de François Hollande à la Présidence de la République, les gouvernements Ayrault puis Valls ont :

i) amplifié la hausse de l'IR amorcée sous le gouvernement Fillon à partir de 2011 avec une plus grande fiscalisation au barème de l'IR des revenus du capital, la suppression de la non-imposition des heures supplémentaires, la taxation des avantages familiaux des retraités et des cotisations employeurs de complémentaire santé ;

ii) baissé en deux temps, en 2013, le plafond de quotient familial, ce qui a conduit à taxer davantage les familles des classes moyennes que les contribuables sans enfant à charge ;

iii) créé une nouvelle tranche d'imposition à 45 % en 2014 ;

iv) relevé rétroactivement les seuils d'imposition à l'IR (revenu 2014) en 2015 afin de réduire le nombre de foyers imposables.

### **Le prélèvement à la source : une version allégée après une ambition de révolution fiscale**

Le prélèvement de l'IR à la source est l'un des projets électoraux du Président Hollande. Le projet initial s'inspire de l'ouvrage *Pour une révolution fiscale* de Landais, Saez et Piketty publié en 2011 qui prône :

- La fusion de l'IR et de la CSG ;
- Le prélèvement automatique de l'impôt sur le revenu (travail ou capital) à la source c'est-à-dire dès l'attribution du revenu ;
- Une suppression des quotients conjugal et familial.

Le prélèvement à la source s'inscrit souvent dans une démarche de simplification fiscale. Son principal attrait est d'offrir

une meilleure synchronisation entre le moment où le revenu est attribué et celui où il est taxé. La suppression des quotients conjugal et familial facilite le calcul du prélèvement à la source.

L'administration fiscale et les contribuables peuvent y trouver un intérêt. Les contribuables peuvent juger opportun d'estimer en temps réel leurs véritables revenus après impôt. En particulier, pour ceux qui ont des revenus fluctuants, avec par exemple une année de travail (revenu élevé) suivie d'une année de chômage (revenu bas), il y a une meilleure adéquation de leur revenu à leur capacité à payer l'impôt. Cela évite de devoir payer un impôt élevé les années de « vaches maigres » et faible les années de « vaches grasses ». La gestion de trésorerie est alors facilitée. Pour l'administration fiscale, le gain potentiel est un meilleur recouvrement de l'impôt car le prélèvement à la source réduit les possibilités d'y échapper. Toutefois, en France, ce gain potentiel est nul car le taux de recouvrement de l'IR est déjà de 99 %, soit un niveau supérieur à celui des pays qui pratiquent le prélèvement à la source (cf. [rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires, février 2012\[4\]](#)).

La simplification fiscale est totale si le contribuable n'a plus de déclaration à faire et si le prélèvement à la source est libératoire, c'est-à-dire quand l'imposition est définitive et le revenu net perçu est libéré de toute obligation fiscale.

En juin 2015, puis le 7 septembre dernier, le président Hollande s'est engagé et a confirmé une mise en place du prélèvement à la source dès janvier 2018. Toutefois, le gouvernement a prévenu (Michel Sapin, 17 juin 2015) que le prélèvement à la source « n'est pas destiné à modifier la façon dont est calculé l'impôt » et qu'il « ne remettra pas en cause, par exemple, le quotient familial ». L'idée est de conserver les principes qui régissent la fiscalité actuelle et son niveau. Il n'y aura donc pas de *révolution fiscale* et donc

pas de simplification.

Les difficultés d'une mise en place d'un prélèvement à la source s'annoncent très nombreuses. Dans son [discours du 16 janvier 2012](#), Didier Migaud, président de la Cour des comptes, rappelle que :

- tous les revenus ne se prêtent pas facilement à un prélèvement à la source ;
- calculer le taux d'imposition en temps réel<sup>[5]</sup> est très difficile ;
- la protection de la confidentialité des informations fiscales transmises au tiers-payeurs (l'employeur pour un salarié) est indispensable ;
- l'année de transition est problématique d'un point de vue fiscal.

### **La simplification ne sera pas au rendez-vous**

Le mode de calcul de l'IR ne va pas changer. Pour les salariés, à partir des éléments connus (revenus de l'année précédente), l'administration fiscale aura l'obligation d'informer leurs employeurs du taux moyen de prélèvement à la source à appliquer sur les salaires. Pour les pensions et certains revenus financiers, elle pourra procéder de la même façon en informant les caisses de retraite et les institutions financières (banques ou compagnies d'assurance) en charge de gérer les portefeuilles des ménages. Par la suite, dès lors que l'information sur l'ensemble des revenus sera complète, il y aura inévitablement un rattrapage (et donc un décalage entre le moment où le revenu est attribué et l'impôt total prélevé). Le prélèvement à la source ne sera donc pas libérateur et le choc de simplification n'aura pas lieu : les ménages auront toujours des déclarations à déposer auprès de l'administration fiscale ; le montant de l'impôt définitif sera connu avec retard.

Deux tiers des ménages sont déjà mensualisés. Pour ceux avec des revenus réguliers, il n'y aura pas de changement au niveau de leur trésorerie : le montant d'impôt prélevé mensuellement sur leurs revenus courants sera approximativement le même que celui qu'ils auraient eu à payer sur leurs revenus de l'année précédente. Certes, les ménages avec des revenus irréguliers bénéficieront de la meilleure synchronisation, mais en pratique, ils peuvent déjà, s'ils le souhaitent, demander des facilités de paiement auprès de l'administration fiscale.

### **Une réforme coûteuse en recettes fiscales...**

Si le prélèvement à la source est adopté, les ménages paieront en 2017 l'impôt sur les revenus de l'année 2016 et commenceront à s'acquitter de leur impôt sur le revenu pour l'année 2018 dès le mois de janvier. Que se passera-t-il pour les revenus de l'année 2017 ? Seront-ils soumis à l'IR ? Le gouvernement peut-t-il renoncer à une créance de 70 milliards d'euros sur les ménages les plus riches ?

Le gouvernement pourrait naturellement être tenté de faire payer l'IR sur les revenus 2017 en 2018, mais une telle mesure pèserait trop lourd sur la trésorerie des ménages imposables. Ces derniers devraient alors s'acquitter pendant une année de deux montants d'impôt : celui de l'année précédente (2017) et celui de l'année en cours (2018). Le gouvernement a d'ores et déjà renoncé à cette option.

L'autre solution est de ne pas imposer les revenus 2017. Or cette mesure est particulièrement injuste. Elle va bénéficier amplement aux ménages les plus aisés. De plus, ces derniers auront tout loisir de réaliser des plus-values et des revenus exceptionnels pour profiter au maximum de cette opportunité fiscale. Les pertes de recette fiscale seraient alors largement supérieures à 70 milliards. Certes le gouvernement a déclaré qu'il veillerait à imposer suffisamment les revenus exceptionnels mais les autres revenus jugés « non exceptionnels » échapperont quoi qu'il arrive à l'impôt. D'un

point de vue social, ce choix est donc à proscrire totalement. L'Etat a le devoir de ne pas renoncer à sa créance fiscale sur les ménages. Deux solutions existent : l'étalement de l'impôt sur le revenu sur plusieurs années ou la récupération sur l'héritage au décès du dernier survivant du ménage.

### **... et en temps perdu à discuter**

Mettre en place le prélèvement à la source dès 2018 signifie l'écriture d'une loi et sa ratification par le Parlement très rapidement. Le soutien du gouvernement Valls par son actuelle majorité à l'Assemblée nationale n'est pas certain. Les débats s'annoncent compliqués et coûteux en temps de mobilisation du Parlement. D'un côté, certains revendiqueront une révolution fiscale totale et rapide tandis que d'autres dénonceront l'injuste cadeau d'une année blanche aux ménages les plus riches.

Le gouvernement mise pour l'instant sur une baisse d'impôt de 2 milliards d'euros qui serait réservée aux ménages faiblement imposables pour défendre le caractère socialement généreux de la réforme fiscale. A 18 mois des élections présidentielles, quel est le sens d'une telle mesure ? N'y-a-t-il pas d'autres priorités pour les finances publiques (réduction du déficit) et le bon fonctionnement de l'Etat (santé, enseignement, recherche, ...) ?

Le débat ne va pas se limiter au Parlement. Plusieurs syndicats ont déjà fait savoir qu'ils s'opposaient à la divulgation aux employeurs d'informations fiscales sur les salariés. Par ailleurs, les entreprises et l'administration fiscale s'inquiètent aussi des nouveaux coûts de gestion (vérification, calculs, transfert d'informations, contentieux, ...) induits par cette supposée simplification fiscale. Les débats s'annoncent donc longs et houleux.

Le Conseil constitutionnel pourrait aussi invalider certains aspects (fin du secret fiscal pour les salariés, rupture de

l'équité fiscale avec l'année blanche) rendant ainsi caduque la loi.

Instaurer un prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source est un projet qui s'annonce coûteux avec des perspectives de gains faibles et incertains. Il n'est pas trop tard pour renoncer à ce projet de réforme mineure. En matière fiscale, il vaudrait mieux se concentrer sur des sujets de premier plan ([Sterdyniak et Touzé, 2015\[6\]](#)) : l'adoption d'une véritable et ambitieuse fiscalité écologique ([Chiroleu-Assouline, 2015\[7\]](#) ; [Hourcade, 2015\[8\]](#)), l'amélioration de la compétitivité fiscale des entreprises ([Guillou et Treibich, 2015\[9\]](#) ; [Heyer, 2015\[10\]](#)), la taxation du capital ([Antonin et Touzé, 2015\[11\]](#)), les droits de successions ([Masson, 2015\[12\]](#)) , la hausse prévisible de la fiscalité locale, etc.

---

[\[1\]](#) Ayrault J.-M. et P.-A. Muet, 2015, *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Fondation Jean Jaurès, Août 2015.

[\[2\]](#) Sterdyniak H., « Prélèvement à la source : une réforme compliquée, un gain très limité », *Blog de l'OFCE*, 24 juin 2015.

[\[3\]](#) La Loi de Finance 2015 votée fin 2014 a révisé avec effet rétroactif le mode d'imposition des revenus 2014. Ce dernier avait été initialement défini dans la cadre de Loi de Finance 2014 votée fin 2013.

[\[4\]](#) Cour de Comptes, *Prélèvement à la source et impôt sur le revenu*, Rapport, février 2012.

[\[5\]](#) Sur ce point, on notera la proposition d'Ayrault et Muet (2015) qui préconisent de calculer un taux instantané à partir d'un algorithme qui « ajuste en permanence l'impôt payé depuis le début de l'année au revenu perçu depuis le début de

l'année ». Le calcul serait « parfait » pour un célibataire dont le salaire est le seul revenu. Toutefois, une « régularisation » serait nécessaire en raison des inévitables délais de transmission.

[\[6\]](#) Sterdyniak H. et V. Touzé, « Fiscalité des ménages et des entreprises : quels débats pour quels choix politiques ? », *Blog de l'OFCE*, 1er juillet 2015.

[\[7\]](#) Chiroleu-Assouline M., « La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique ? État des lieux et conditions d'acceptabilité », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

[\[8\]](#) Hourcade J.-C., 2015, « La taxe-carbone : une idée toujours d'avenir si... », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

[\[9\]](#) Guillou S. et T. Treibich, « Impôts, charges sociales et compétitivité – Le CICE : un instrument mixte », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

[\[10\]](#) Heyer E., « Fiscalité des entreprises en France : un état des lieux et quatre propositions », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

[\[11\]](#) Antonin C. et V. Touzé, « Fiscalité du capital : principes, propriétés et enjeux de taxation optimale », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

[\[12\]](#) Masson A., « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

---

# Le mythe de la réforme fiscale

par [Henri Sterdyniak](#)

Le Premier ministre a annoncé, le 19 novembre, qu'il suspendait la mise en place de l'écotaxe et mettait en chantier une grande réforme fiscale. Celle-ci est souvent évoquée dans le débat public, sans que son contenu et ses objectifs soient bien identifiés. En fait, des projets contradictoires sont présentés.

Certains préconisent une forte réduction des impôts, qui serait susceptible de dynamiser l'économie française, en incitant les actifs à travailler davantage, les ménages à épargner, les entreprises à investir et à embaucher, ce qui rendrait la France plus compétitive. Mais il faudrait diminuer encore plus les dépenses publiques, alors que le gouvernement s'est déjà engagé à les baisser de 70 milliards d'ici 2017. Quelles dépenses veut-on précisément réduire ? Il faudrait diminuer fortement les prestations sociales, ce qui n'est pas compatible avec le maintien du modèle social français. Certains veulent transférer la charge de la protection sociale des entreprises vers les ménages. Ainsi, le Medef réclame une baisse de 100 milliards de la fiscalité des entreprises. Ceci supposerait une nouvelle et forte hausse des impôts pesant sur les ménages, donc un effondrement de la consommation. La France doit-elle s'engager dans cette direction, doit-elle relancer la concurrence fiscale en Europe par la baisse des revenus des ménages ?

D'autres proposent de répartir plus équitablement la charge fiscale entre revenus du travail et du capital et d'augmenter le caractère redistributif de la fiscalité. Mais la France est déjà l'un des pays du monde les plus redistributifs, qui taxe le plus les hauts revenus, les patrimoines importants et les

revenus du capital. Ceux-ci sont déjà fortement taxés, à la suite des hausses pratiquées par les gouvernements Fillon, puis Ayrault.

Certains proposent de faire la chasse aux niches fiscales et sociales, d'élargir les assiettes et de diminuer les taux. Mais, n'est-ce pas oublier le rôle incitatif de la fiscalité ? De nombreux dispositifs, même complexes, sont légitimes pour des raisons d'équité (comme le quotient familial) ou d'incitation à l'emploi (comme les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, les exonérations pour la garde des jeunes enfants) ou d'aide aux travailleurs pauvres (comme la PPE) ou autres incitations (comme l'exonération des dons aux œuvres, des cotisations syndicales). Certes, il existe quelques revenus non-taxés comme certains revenus du capital (l'assurance-vie, les PEA), ou comme les plus-values non-réalisées (mais il est difficile d'imposer des gains simplement potentiels), ou comme les loyers implicites (ceux dont bénéficient les personnes qui logent dans un appartement dont ils sont propriétaires), mais qui osera y toucher ? Il s'agit davantage d'un travail patient de démantèlement des niches, d'ailleurs bien engagé depuis quelques années, que d'une grande réforme.

Rendre notre fiscalité plus écologique est certes une ardente obligation. Mais existe-t-il vraiment un double dividende en emplois et en écologie ? Le gain écologique n'a-t-il pas un coût en emplois, en pouvoir d'achat, en compétitivité ? Peut-on augmenter notre fiscalité écologique sans un accord mondial aujourd'hui peu probable ? La taxation écologique est obligatoirement compliquée si on veut éviter de (trop) frapper les agriculteurs, l'industrie, les plus pauvres, les régions périphériques, les rurbains, etc. C'est ce que nous enseignent les échecs de la taxe carbone (en 2009) ou de l'écotaxe (en 2013).

Certes, il faut lutter contre l'évasion fiscale des plus riches et des grandes entreprises, mais ceci passe surtout par

une harmonisation fiscale européenne, qui n'est pas sans danger si elle oblige la France à s'aligner sur le moins-disant fiscal en matière d'impôt sur la fortune (ISF), d'impôt sur les sociétés (IS) ou d'impôt sur le revenu (IR).

Une réforme fiscale de grande ampleur, à prélèvements obligatoires constants, fait nécessairement des gagnants et des perdants. Il faudrait dire clairement qui seront ces perdants : les retraités, les propriétaires de leur logement, les épargnants ?

Un projet miracle a ainsi resurgi : la fusion de l'IR et de la CSG. Mais ni les modalités, ni les objectifs de cette fusion ne sont précisés. Elle se heurte d'abord à l'opposition de principe des syndicats qui voient défavorablement la fusion d'un impôt d'Etat avec la CSG dont le produit est directement affecté à la protection sociale. La réforme irait dans le sens d'une étatisation des branches maladie et famille (surtout, si en même temps, une partie des cotisations employeurs étaient fiscalisées), avec le risque que les prestations sociales deviennent des variables d'ajustement des finances publiques.

La CSG pèse actuellement davantage sur les salariés que sur les titulaires de revenus de remplacement. Une fusion CSG-IR sans compensation spécifique pourrait donc être très coûteuse pour les retraités et les chômeurs, et en particulier les plus pauvres qui actuellement ne payent ni CSG ni IR. En sens inverse, les revenus du capital supportent aujourd'hui une taxation totale – CSG-CRDS-Prélèvement sociaux – de 15,5%, nettement plus que les 8% supportés par les salariés. Certes, on peut estimer que ceci compense le fait que, par définition, ils ne supportent pas de cotisations employeurs. Mais, on le voit, la comparaison des prélèvements sur des revenus différents n'est pas si facile.

La fusion pourrait être l'occasion de remettre en cause les différents dispositifs qui ont entraîné progressivement le rétrécissement de l'assiette de l'IR, en particulier certaines

niches fiscales. Mais, certaines de ces dépenses fiscales sont indispensables et il faudra les remplacer par des subventions explicites ou les maintenir dans l'impôt fusionné. La fusion ne règle pas en elle-même le problème des revenus exonérés aujourd'hui, que ce soit les loyers implicites ou certaines plus-values.

Certains souhaitent fusionner tous les dispositifs aidant les plus pauvres (RSA, PPE, Allocation logement) dans un impôt négatif géré par l'administration fiscale, en oubliant la nécessité d'un suivi détaillé, personnalisé et en temps réel que permet la gestion par la Caisse d'allocation familiale (CAF).

Le législateur devra trancher la question de la familialisation ou de l'individualisation de l'impôt ainsi fusionné. C'est une question importante : l'Etat doit-il ou non reconnaître le droit aux individus de mettre en commun leurs revenus et de les partager avec leurs enfants ? Mais, faut-il lancer ce débat aujourd'hui ? Mettre en cause le caractère familial de notre fiscalité est-il l'urgence de l'heure ? L'individualisation impliquerait les transferts de charge les plus importants, notamment au détriment des familles mono-actives ou des familles des classes moyennes. A taux constant, elle impliquerait une forte hausse de poids des impôts portant sur les ménages. Une réduction uniforme des taux serait fortement anti-redistributive, en particulier au détriment des familles et en faveur des célibataires sans enfants. L'individualisation devrait obligatoirement s'accompagner d'une forte augmentation des prestations en faveur des enfants (en particulier des familles nombreuses). On aboutirait alors à un système plus redistributif en faveur des familles pauvres, mais les familles aisées seraient perdantes, ce qui pose des questions délicates d'équité horizontale.

Se pose aussi la question du mode de prélèvement. On ne peut passer à un système simple de prélèvement à la source sans

réduire fortement le caractère familial et progressif du système français. L'entreprise n'a pas à connaître les revenus du conjoint de son salarié ou ses autres revenus. La réforme permettrait de prélever à la source une première tranche de l'IR (de 20 % par exemple), en y ajoutant des abattements (un abattement individuel, éventuellement un abattement pour conjoint sans ressources, un abattement pour enfants). Le solde serait prélevé (ou remboursé) l'année suivante, sur rôle. Le système ne serait guère simplifié. Contrairement à ce que répète Thomas Piketty, la fusion CSG-IR n'est pas la pierre de touche de la réforme fiscale.

Ne peut-on craindre que l'évocation de la réforme fiscale ne soit un leurre, masquant le refus de s'attaquer aux problèmes effectifs de l'économie française : la difficulté à s'insérer dans la nouvelle division internationale du travail, la croissance des inégalités de revenus primaires provenant de la mondialisation et de la financiarisation de l'économie, l'incapacité des pays développés, et surtout de la zone euro, à trouver une nouvelle dynamique de croissance après la crise financière ?

Le problème n'est sans doute pas tant la structure de la fiscalité, mais l'erreur de politique économique faite, au niveau de la zone euro, d'ajouter l'austérité budgétaire au choc dépressif induit par la crise financière et, au niveau français d'augmenter la fiscalité de 3 points de PIB depuis 2010 (soit de 60 milliards d'euros) pour combler un déficit public induit uniquement par la récession.

Le système fiscal français prélève 46 % du PIB ; les dépenses publiques primaires en représentent 50%. En même temps, la France est l'un des rares pays développés où les inégalités de revenus ne se sont pas fortement accrues dans la période récente. Notre fort niveau de dépenses publiques et sociales constitue un choix de société qu'il faut maintenir ; le système fiscal français est déjà fortement redistributif. Certes, certaines réformes sont nécessaires pour améliorer

encore sa redistributivité, pour le rendre plus transparent et plus acceptable socialement. Cependant, c'est au niveau même de la formation des revenus primaires que l'essentiel se joue. Il n'y a pas de réforme miracle : le système actuel, produit d'un long processus de compromis économique et social, est difficile à améliorer.

---

## Vers une grande réforme fiscale, enfin ?

par [Guillaume Allègre](#), [@g\\_allegre](#)

En début de semaine, Jean-Marc Ayrault a annoncé une remise à plat de la fiscalité qui pourrait, entre autre, passer par un rapprochement entre impôt sur le revenu et CSG. L'OFCE participera certainement à ce débat qu'il a déjà essayé d'éclairer à de nombreuses reprises, notamment à l'occasion d'un [numéro spécial « Réforme fiscale » de la Revue de l'OFCE](#), dirigé par Mathieu Plane et moi-même, et sorti en avril 2012.

Mentionnons quelques contributions. Jacques Le Cacheux y discutait des finalités et moyens d'une réforme fiscale ([« Soutenabilité et justice économique »](#)), rappelant ainsi quels sont les fondamentaux de la politique fiscale. Nicolas Delalande effectuait une analyse historique des résistances aux réformes fiscales et évaluait les contraintes qui pèsent sur l'élaboration et l'application des réformes ([« L'économie politique des réformes fiscales »](#)), autant de sujets qui semblent avoir été rattrapés par l'actualité. Il souligne que : *« En effet, il peut se révéler plus compliqué d'agréger des soutiens positifs à une mesure que de rallier temporairement des oppositions hétéroclites aux motivations parfois*

*antagonistes, surtout s'il s'agit de créer un nouvel outil de prélèvement ou de toucher à des situations acquises».* Mathieu Plane posait la question des conséquences d'une hausse de la fiscalité (qui a bien eu lieu en 2012-2013): « *Dans un contexte de hausse du chômage, sera-t-il possible de générer un nouveau choc fiscal d'ampleur sans faire plonger la France dans une nouvelle crise ? La volonté de réduire les déficits publics uniquement par des ajustements structurels pèse sur la dynamique de croissance et de chômage»* ([« Finances publiques : vers une nouvelle hausse de la fiscalité? »](#)). Si le gouvernement annonce aujourd'hui vouloir réformer la fiscalité à prélèvement constant, la question de l'impact des ajustements budgétaires (cette fois, à travers la baisse des dépenses publiques) sur la croissance et, *in fine*, l'acceptabilité sociale d'une réforme structurelle de la fiscalité se pose toujours pour la période 2014-2017. Le gouvernement parviendra-t-il à mettre en place une réforme structurelle dans un contexte où le chômage est élevé et ne baisse pas ?

La fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu pose de nombreuses questions, déjà abordées dans un article de la *Revue de l'OFCE* en 2007 ([« Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? »](#)). Le législateur devra trancher la question de la conjugalisation (imposition commune des conjoints) ou de l'individualisation de l'impôt fusionné ainsi que la prise en compte des enfants ([« Faut-il défendre le quotient familial ? »](#)). Ce sujet, qui touche à la représentation de la famille et aux relations entre l'Etat et la famille est particulièrement sensible. Il a fait l'objet de débats au sein même de l'OFCE ([« Réformer le quotient conjugal »](#), [« Pour défendre le quotient familial »](#)).

En entremêlant intérêts privés (quelles charges pour quels ménages?) et sociaux (quels instruments pour quels objectifs?), la question fiscale a toujours été au centre du débat démocratique. Le rôle de l'OFCE est d'alimenter ce débat

par des argumentations solides et quantifiées. Les chercheurs de l'OFCE continueront de proposer leur propre vision de la « bonne » réforme fiscale, en discutant des objectifs, des conséquences et de la soutenabilité de façon transparente et rigoureuse.

---

## 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.

---

## Vers une hausse de la CSG ?

L'ouvrage que l'OFCE a consacré récemment à la [Réforme fiscale](#), sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane, offre des pistes de réflexion à toutes celles et tous ceux que la possible hausse de la CSG en France intéresse. Outre cet ouvrage, un post d'[Henri Sterdyniak et Vincent Touzé](#) répondait fin 2011 à la question suivante : peut-on réformer le financement de la protection sociale pour renforcer la compétitivité des entreprises, sans nuire au pouvoir d'achat des ménages et des retraités ?

---

## La réforme fiscale, maintenant ou jamais\*

par Nicolas Delalande (*Centre d'histoire de Sciences Po*)

Si la question de l'impôt fut l'un des enjeux économiques majeurs de l'élection présidentielle, il faut rappeler qu'existe bien souvent un écart entre l'attention politique et

médiatique reçue par un ensemble de promesses électorales (ce que les politistes appelleraient la « *politics* ») et leurs implications concrètes en termes de politiques publiques (les « *policies* »). Aussi peut-on se demander si la réforme fiscale aura bien lieu.

Depuis plus d'un an, les commentateurs et les acteurs politiques n'ont cessé d'affirmer que la question de l'impôt serait l'un des enjeux majeurs de l'élection présidentielle. Beaucoup y voyaient l'un des véritables sujets de clivage entre la majorité sortante, qui avait parié avec la loi TEPA d'août 2007 sur une stratégie de « choc fiscal » pour libérer la croissance (bouclier fiscal à 50 %, réduction des droits de succession, défiscalisation des heures supplémentaires, etc.), et l'opposition de gauche, prompte à dénoncer l'injustice et l'inefficacité de mesures qui ont affaibli la progressivité de l'impôt sans procurer les bienfaits économiques escomptés, tout en creusant les déficits publics. Les promesses de réforme, voire de « révolution » fiscale, ont figuré en bonne place dans les programmes politiques, en particulier à gauche. Pour autant, l'intensité des conflits et des débats en matière d'impôt ne garantit pas que l'élection de François Hollande soit suivie d'une authentique transformation des structures de la fiscalité française. Il peut très bien exister un écart entre l'attention politique et médiatique reçue par un ensemble de promesses électorales (ce que les politistes appelleraient la « *politics* ») et leurs implications concrètes en termes de politiques publiques (les « *policies* »). Bonnes à défendre lors des campagnes, les réformes fiscales seraient en revanche nettement moins populaires une fois venu le temps de leur application, le volontarisme politique devant alors faire face à des résistances multiples et parfois non anticipées.

Un peu partout en Europe, cependant, la nécessité a été affirmée de renforcer la fiscalité sur les plus riches, non pas tant pour résoudre le problème des déficits publics que pour restaurer un semblant de justice et d'effort partagé en

ces temps de crise économique. Plusieurs pays se sont engagés dans cette voie (le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu est ainsi de 57 % en Suède, de 50 % en Grande-Bretagne, de 45 % en Allemagne), quoique certains entament déjà une marche arrière (le gouvernement conservateur de David Cameron a proposé de diminuer le taux marginal supérieur pour le ramener à 45 % en 2013). Même des milliardaires, à l'image de Warren Buffet aux États-Unis, ont appelé à relever les impôts des plus aisés pour mettre fin aux inégalités les plus criantes. La réforme ainsi comprise consiste en fait surtout à revenir sur les politiques des quinze ou vingt dernières années, en inversant la tendance à un effritement de la progressivité des prélèvements : il s'agit moins, à proprement parler, d'une réforme que d'une annulation des réformes antérieures. L'augmentation des recettes fiscales ne passe plus comme autrefois par la création de nouveaux instruments de prélèvement mais par la suppression des réductions d'impôt et des exonérations accordées depuis plusieurs années. D'où le débat, aussi bien aux États-Unis qu'en Europe, sur la nature réelle des « hausses d'impôt » : les républicains accusent les démocrates d'augmenter la charge fiscale, quand ceux-ci prétendent seulement revenir sur des exonérations qu'ils jugent indues et inefficaces. La réforme n'est alors rien d'autre que le rétablissement d'un état *ex ante*. En France, les socialistes se sont par exemple engagés à annuler ce qu'il reste du paquet fiscal de 2007 (après la suppression du bouclier fiscal en 2011), à réduire de manière significative les niches fiscales et à établir une nouvelle tranche de l'impôt sur le revenu : le point de référence de ces propositions reste inscrit dans le système actuel, tel qu'il fonctionnait il y a seulement cinq à dix ans, à l'exception de la promesse, ajoutée en cours de campagne, de créer une tranche exceptionnelle à 75 % pour les revenus supérieurs à 1 million d'euros.

Le chemin d'une réforme de structure plus ambitieuse, telle que la proposent par exemple Camille Landais, Thomas Piketty

et Emmanuel Saez dans leur [ouvrage](#), relève d'une tout autre dimension. Ouvrir la « boîte noire » de la machine à redistribuer implique en effet d'engager un débat beaucoup plus vaste sur les missions de l'impôt, son organisation administrative et ses liens avec les politiques sociales et familiales. C'est ici que les « coûts » politiques des réformes, à l'instar de l'éventuelle suppression – ou modulation – du quotient familial, peuvent se faire sentir le plus directement. Quoi qu'il en soit, le contexte actuel n'a jamais été aussi propice à l'ouverture de ces débats, compte tenu de l'érosion de la croyance selon laquelle la seule réforme bonne à mener serait celle de la diminution des prélèvements obligatoires. Les contraintes politiques, sociales et financières de cette nouvelle configuration s'annoncent certes complexes et exigeantes sur le plan démocratique, mais il ne fait guère de doute que le moment 2012 constitue une occasion unique d'engager des réformes ambitieuses, tant sont nombreuses les critiques contre les défaillances du système existant. Réformer l'impôt suppose de s'appuyer sur une coalition politique cohérente, de surmonter les diverses résistances sociales, institutionnelles et techniques susceptibles d'y faire obstacle, et de savoir tirer profit des circonstances favorables dans lesquelles s'érodent les idéologies et les croyances que l'on croyait solidement établies. D'un point de vue historique, il ne paraîtrait pas absurde que la crise économique actuelle, souvent comparée à celle des années 1930, appelle et nécessite une renégociation du pacte fiscal aussi vaste que celle expérimentée par les sociétés européennes et américaine dans le premier tiers du XX<sup>e</sup> siècle. Mais le processus de réforme est forcément plus complexe qu'autrefois, dans la mesure où les systèmes de prélèvement et de redistribution, parvenus à un degré inédit de sophistication, reposent sur un empilement de dispositifs apparus à des dates différentes, dans des contextes politiques, économiques et sociaux singuliers,

\* Ce texte est issu de [l'article « L'économie politique des](#)

*[réformes fiscales : une analyse historique](#)* » publié dans le numéro spécial « Réforme fiscale » de la Revue de l'OFCE, disponible [sur le site internet de l'OFCE](#).