

Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG

Guillaume Allegre, Gerard Cornilleau, Henri Sterdyniak

► **To cite this version:**

Guillaume Allegre, Gerard Cornilleau, Henri Sterdyniak. Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG. 2007. <hal-01066081>

HAL Id: hal-01066081

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01066081>

Submitted on 19 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Document de travail

VERS LA FUSION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE LA CSG ?

N° 2007-12
Avril 2007

Guillaume ALLÈGRE
Gérard CORNILLEAU
Henri STERDYNIAK
OFCE

VERS LA FUSION DE L'IMPOT SUR LE REVENU ET DE LA CSG ?

Guillaume Allègre, Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak

Résumé :

La France se caractérise par la coexistence d'un impôt sur le revenu (IR) progressif, familialisé, compliqué et déclaratif, qui ne touche que la moitié des foyers (et rapporte 2,9 % du PIB) et de la Contribution Sociale Généralisée (CSG), impôt proportionnel, simple, perçu à la source, qui frappe la quasi-totalité des revenus (et rapporte 4,7 % du PIB). La croissance de la CSG rend le système de moins en moins progressif et familial, de plus en plus compliqué.

La fusion simplifierait fortement le système, permettant de passer au prélèvement à la source. Elle serait l'occasion de remettre en cause les dispositifs dérogatoires qui réduisent le rendement de l'IR. Des simulations du modèle de microsimulation *MiSME socio-fiscal* montrent comment la fusion, selon ses modalités, modifierait la répartition de la charge fiscale.

Une fusion sans compensation serait très coûteuse pour les retraités et les chômeurs, en particulier les plus pauvres qui actuellement ne payent pas de CSG. La simplification la plus grande serait obtenue en fusionnant l'IR et la CSG et en intégrant la PPE et la décote dans le barème. Le taux d'imposition serait nul jusqu'à 750 euros de revenu mensuel, ce qui éviterait d'augmenter le prélèvement sur les retraites les plus faibles. Par contre, il faut renoncer à l'objectif de rendre tous les ménages imposables. Le système serait plus progressif, mais ferait apparaître un taux élevé de prélèvement marginal pour de faibles niveaux de revenus, taux masqué actuellement par l'empilement des dispositifs.

Le législateur devrait trancher la question de la familialisation ou de l'individualisation de l'impôt fusionné. L'individualisation devrait s'accompagner d'une forte augmentation des prestations familiales. La redistribution en faveur des familles pauvres serait accrue au détriment des familles plus aisées, ce qui pose des questions d'équité horizontale.

TOWARDS A REFORM OF THE FRENCH INCOME TAX?

Guillaume Allègre, Gérard Cornilleau and Henri Sterdyniak

Abstract

The French tax system is characterized by the coexistence of a progressive, family-based, complex and declarative Income Tax that only concerns half of the households, and a proportional tax, the CSG, collected on a pay-as-you-earn basis. A merge would simplify tax determination and collection and would allow removing excessive exemption devices. Micro-simulations show how it would modify the tax burden-sharing. Simplification and equity require merging also the *Prime pour l'emploi*. The tax rate should equal nil up to 750 euros of monthly income, which would avoid increasing the tax paid by poorest, but the objective to tax every household should be given up. The system would be more progressive, but would reveal high marginal tax rates for relatively low incomes. An eventual individualization should be accompanied by a strong increase in family allowances. Redistribution towards poorest families would be increased to the detriment of richest, which raises horizontal equity issues.

Code JEL : H24

Mots clés : Système fiscal français, impôt sur le revenu.

Introduction¹

La France se caractérise par la coexistence d'un impôt sur le revenu progressif, familialisé, relativement compliqué, déclaratif, perçu avec un grand délai (15 mois) et de la CSG-CRDS, impôt proportionnel, simple, perçu à la source. La CSG-CRDS en est venue à représenter 4,5 % du PIB soit plus que l'impôt sur le revenu (2,9 % du PIB). S'y ajoutent des cotisations employeurs, famille et maladie, qui n'ouvrant pas de droit, ont eux aussi le statut d'impôt et des prélèvements sociaux complémentaires. S'y ajoute aussi la PPE, impôt négatif pour les actifs à faibles revenus d'activité.

La montée en valeur de la CSG fait craindre que le système fiscal français ne devienne de moins en moins progressif et familial. En même temps, c'est une nouvelle source de complexité : la CSG est en partie déductible de l'IR et en partie non déductible. La cohérence et l'équité des prélèvements sur les différents types de revenus posent problème : le revenu imposable n'est pas le revenu effectivement perçu ; la CSG pèse sur les cotisations retraites et chômage salariés, mais pas sur les cotisations employeurs. Le revenu fiscal de référence, utilisé pour les prestations sociales, n'est pas forcément le revenu imposable, etc. (voir Annexe A et encadré 2). Psychologiquement, certains ménages ont le sentiment de ne pas payer d'impôt sur le revenu, alors qu'ils paient pourtant la CSG.

Une réforme semble nécessaire pour simplifier le système. Nous explorerons ici la piste de la fusion de la CSG et de l'IR, et même celle de la fusion CSG-IR-PPE. Nous nous limiterons à analyser l'impact de la réforme sur les ressources globales des administrations, sans en discuter les conséquences sur les relations financières entre Etat et Sécurité sociale.

Si l'objectif essentiel est d'aboutir à un système plus simple, la réforme fera obligatoirement des gagnants et des perdants. Il faut donc analyser avec soin ses conséquences sur chaque type de ménage. Quatre points sont particulièrement problématiques :

- La CSG actuelle est l'héritière des cotisations sociales salariés qui ne pesaient pas sur les titulaires de revenus de remplacement (retraités, chômeurs). Elle reste moins lourde sur ceux-ci que sur les actifs. La fusion CSG-IR risque donc d'être particulièrement coûteuse pour les retraités et pour les chômeurs, en particulier pour les plus pauvres. Est-ce acceptable ou faut-il prévoir des mesures de compensation ?

- La fusion peut être l'occasion de renforcer le caractère familial de l'impôt français en étendant le quotient familial à la CSG ou, au contraire, de le supprimer en individualisant la fiscalité. Faut-il alors prévoir des mesures compensatrices en faveur des familles avec enfants ?

- En additionnant les taux de l'IR, de la CSG et, éventuellement, le taux implicite de la PPE, la fusion fait apparaître le niveau élevé des taux marginaux effectifs pour une partie des contribuables situés au milieu de l'échelle des revenus.

- Enfin, la fusion peut être l'occasion de renforcer ou de diminuer le caractère redistributif du système français. Les simulations réalisées ici illustrent comment chaque réforme influence la répartition de la charge fiscale sur les différents types de ménages.

¹ Ce document rassemble des travaux réalisés à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale.

Encadré 1 : le modèle de microsimulation MiSME

Afin d'évaluer le coût d'une réforme fiscale et la répartition des gains et des pertes qu'elle entraîne, il est nécessaire de tenir compte de la distribution des revenus dans la population. Le modèle de microsimulation *MiSME socio-fiscal*² permet de calculer la variation d'impôt ou de prestation, induite par une réforme de la réglementation ou des barèmes fiscaux et sociaux, pour un échantillon de 45 313 ménages, représentatif de la population française. *MiSME socio-fiscal* est construit à partir de l'enquête « Revenus fiscaux » qui apparie une partie de l'échantillon de l'enquête Emploi avec les déclarations fiscales des ménages enquêtés. Actuellement le modèle simule les revenus des ménages à partir des données observées de 1998 qui ont été actualisées afin de refléter les évolutions entre 1998 et 2004 (puis revalorisées en euros 2006). Le compte de référence, Fiscalité 2006, décrit la fiscalité qui s'appliquera aux revenus 2006 : il incorpore donc la récente réforme de l'impôt sur le revenu et de la PPE.

Le modèle utilise les revenus et les caractéristiques des individus composant chaque ménage afin de simuler, sur une année, les charges et les prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu, les allocations familiales, le complément familial, l'allocation pour jeune enfant, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation aux adultes handicapés, l'API, le RMI, les aides au logement et la Prime pour l'emploi. Il calcule le revenu disponible de chaque ménage en ajoutant à ces revenus d'activité, de remplacement (chômage, retraite) et du patrimoine, les prestations sociales simulées et en déduisant les impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation) et les cotisations sociales.

L'impact redistributif des réformes étudiées est analysé en évaluant le niveau de vie du ménage. Celui-ci est obtenu en divisant le revenu disponible par le nombre d'unité de consommation du ménage, ce qui permet de tenir compte des économies d'échelle réalisées lorsque plusieurs personnes vivent ensemble. L'échelle d'équivalence INSEE-OCDE, généralement utilisée en France et retenue pour nos travaux, attribue une unité de consommation au premier adulte d'un ménage, puis 0,5 unité par adulte et enfants de plus de 14 ans supplémentaire et 0,3 unité par enfant de moins de 14 ans.

Misme socio-fiscal est un modèle statique qui ne prend pas en compte les changements de comportement qui pourraient être induits par une réforme du système socio-fiscal : l'offre de travail des individus est supposée ne pas être affectée par les réformes. En fait, des changements de comportement peuvent avoir une influence sur le coût *ex-post* d'une mesure ainsi que sur son impact redistributif.

Les revenus financiers des ménages sont sous-évalués car ne sont pas inclus dans l'analyse les revenus non déclarés dans le cadre du formulaire 2042, soit parce qu'ils sont exonérés d'impôt sur le revenu, soit parce qu'ils sont soumis à un prélèvement libératoire à la source, *Misme socio-fiscal* ne permet donc pas de simuler une modification de la fiscalité portant sur ces revenus. De plus, le niveau de vie des personnes qui disposent de revenus du patrimoine ne faisant pas l'objet d'une déclaration est sous-évalué. En comparant les montants de CSG effectivement perçus et ceux simulés par *Misme socio-fiscal*, il apparaît que seuls 27 % des revenus du patrimoine sont couverts (voir tableau).

Tableau : CSG réelle et simulée

En millions d'euros

	Masse en 2004	Selon Misme socio-fiscal
CSG		
sur les revenus d'activité	48 330	46 700
sur les revenus de remplacement	10 120	9 800
sur les revenus du patrimoine	6 940	1 880

² Développé par le Département des études de l'OFCE en collaboration avec le THEMA.

Simulations des scénarios de réforme

Les scénarios de réformes réalisés sont comparés à la situation initiale (nommée Fiscalité 2006). Le tableau 1 résume les résultats des simulations réalisées en utilisant le modèle *Misme socio-fiscal*.

Scénarios simulés :

Scénario A : impact de la déductibilité de la CSG

Variante A1 : Déductibilité totale de la CSG

Variante A2 : Non déductibilité totale de la CSG

Scénario B : Impôt fusionné familialisé

Variante B1 : Suppression de la CSG et augmentation de 7,5 points des taux de l'IR

Variante B2 : Familialisation à prélèvement constant

- Neutralisation des effets de l'augmentation du revenu disponible sur les prélèvements sociaux et la PPE et première tranche à 7,2 %.

Variante B3 : Familialisation à prélèvement constant avec intégration de la PPE

- Intégration de la PPE.

- Nouveau barème d'IR familialisé avec suppression du mécanisme de décote.

Scénario C : Impôt fusionné individualisé

Variante C1 : Impôt sur le revenu individualisé

- Calcul de l'IR sur les revenus individuels.

- Suppression du système du quotient conjugal et familial.

- Suppression des demi-parts supplémentaires.

Variante C2 : Fusion de la CSG et de l'IR individualisé

- Suppression de la CSG.

- Augmentation de 7,5 points des taux de l'IR individualisé.

Variante C3 : Individualisation à prélèvement constant

- Instauration d'un abattement transférable de 1 500 euros.

- Crédit d'impôt par personne à charge de 800 euros.

- Neutralisation des effets de l'augmentation du revenu disponible sur les prélèvements sociaux et la PPE.

Variante C4 : Individualisation à prélèvement constant avec intégration de la PPE

- Intégration de la PPE.

- Nouveau barème d'IR individualisé avec suppression du mécanisme de décote.

Tableau 1 : Variations des masses financières selon les simulations

En millions d'euros

	Déductibilité CSG		Familialisation		Individualisation			
	Variante A1	Variante A2	Variante B1	Variante B2	Variante C1	Variante C2	Variante C3	Variante C4
Prestations CNAF	+ 600	- 1 130	- 1 330	0*	0	- 1 330	0*	0*
+ PPE	+ 270	- 530	- 530	0	0	- 90	- 90	- 4 400
- CSG	0	0	- 58 450	- 58 450	0	- 58 450	- 58 450	- 58 450
- Impôt sur le revenu	- 3 110	+ 6 660	+ 59 220	+ 58 450	+ 23 290	+ 84 700	+ 58 550	+ 54 050
Revenu disponible	+ 3 980	- 8 320	- 2 620	0	- 23 290	- 27 700	0	0

* Dans ces variantes, l'effet de l'augmentation du revenu disponible sur les prestations sociales est compensé par un changement du barème. Sources : MiSME socio-fiscal, OFCE.

1. Impact de la déductibilité de la CSG

Le tableau 2 présente le barème de la CSG selon le type de revenu. Un abattement de 3 % s'applique aux salaires et aux indemnités chômage. Le taux de la CSG non déductible est constant (2,4 %). Le taux de la CSG déductible varie de 3,8 % (indemnités chômage) à 5,8 % (revenus du patrimoine). Toutefois, la CSG ne s'applique pas aux pensions et prestations chômage dont le titulaire a un revenu inférieur à un certain plafond et ne s'applique qu'avec un taux de 3,8 % si l'impôt sur le revenu du titulaire ne dépasse pas 61 euros.

Tableau 2 : Barème CSG (Fiscalité 2006)

En %

	Abattement	Taux CSG	Part déductible	Part non déductible
CSG sur les revenus d'activité				
salaires	3	7,5	5,1	2,4
activité non salariée	0	7,5	5,1	2,4
CSG sur les revenus de remplacement				
chômage	3	6,2	3,8	2,4
retraite	0	6,6	4,2	2,4
CSG sur les revenus du patrimoine	0	8,2	5,8	2,4

Encadré 2 : Revenu et prestations sociales

La Sécurité sociale a besoin de définir un revenu de référence des ménages pour les prestations sous condition de ressource et pour les allocations logement. Avant la réforme de 2007 (voir tableau), le revenu de référence était de 72 % du revenu disponible (petite retraite), de 75 % (salaire, retraite moyenne) ou de 105 % (intérêts). La réforme fiscale de 2007 (suppression de l'abattement de 20 %) va augmenter de 25 % le revenu de référence au sens de la Sécurité sociale pour les salaires et les retraites. Elle rapproche le revenu de référence du revenu disponible (90 % pour les petites retraites, 93 % pour les salaires, 94 % pour les retraites moyenne).

Les plafonds de ressources devraient être augmentés de 25 %, mais cela n'a pas encore été annoncé. Toute réforme de la CSG devrait s'accompagner d'une modification des plafonds de ressources de la Sécurité sociale et des barèmes de l'allocations logement si on veut éviter des effets non désirés (hausse ou baisse du nombre de bénéficiaires)

Revenu disponible et revenu de référence

	Montant brut	Disponible (avant IR)	Revenu de référence*
Salaire	100	78,5	58,5/73,2
Retraite	100	92,9	69,9/87,4
Retraite non imposable	100	100	72/90
Chômage	100	93,3	69,9/87,4
Chômage non imposable	100	100	72/90
Intérêts	100	89	100
Dividendes	100	89	100

* Avant/après la réforme de 2007.

1.1 Déductibilité totale de la CSG

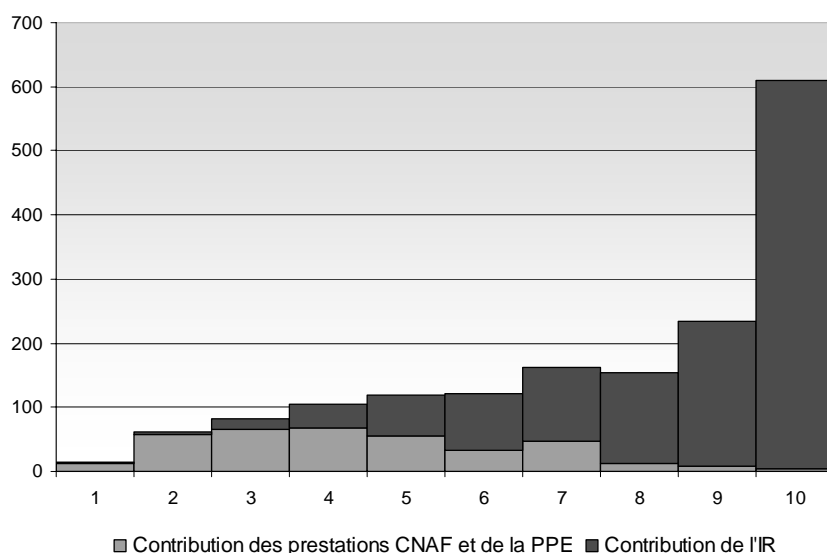
La variante A1 consiste à rendre la CSG totalement déductible. Cette mesure simplifie le système et évite que des sommes non perçues ne figurent dans l'assiette de l'IR.

Le revenu imposable des salariés baisse alors de 2,86 % ; celui des retraités de 2,51 % ; celui des chômeurs 2,61 %, celui des titulaires de revenus imposables du patrimoine baisse de 2,55 %. Il en résulte une diminution de l'impôt collecté au titre de l'IR (3,1 milliards), une augmentation de la PPE (280 millions) et des prestations CNAF³ (600 millions). Le revenu disponible des ménages augmente de 4 milliards d'euros.

Le graphique 1 présente les contributions à la variation moyenne de revenu disponible par décile de niveau de vie, des prestations CNAF, de la PPE et de l'IR. Tous les ménages gagnent à la mesure. Toutefois, les ménages du dixième décile en seraient les plus grands bénéficiaires. Leurs revenus étant plus importants, la baisse en valeur de leur revenu imposable serait plus grande et ils sont confrontés à des taux marginaux d'IR plus élevés.

Graphique 1 : Variation de revenu disponible par décile de niveau de vie (Variante A1)

Moyenne annuelle par ménage



Sources : MiSME, calculs OFCE.

La déductibilité de la CSG pourrait être rendue neutre pour les salariés en augmentant les taux du barème d'impôt sur le revenu (de 2,94 %) et en diminuant les seuils de barème (de 2,86 %). Les retraités, chômeurs, et détenteurs de revenus du patrimoine imposables seraient alors très légèrement perdants. Mais, ceci serait légitime dans la mesure où l'assiette de l'IR se serait rapprochée du revenu effectivement perçu.

1.2. Non-déductibilité totale de la CSG

1.2.1. Non-déductibilité sans ajustement (Variante A2)

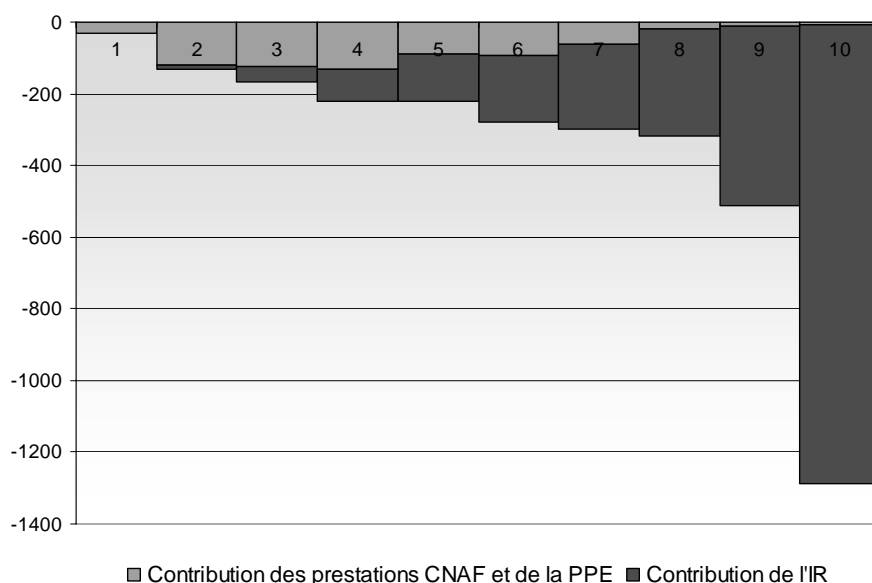
La variante A2 consiste, au contraire, à rendre la CSG totalement non déductible. Le système est simplifié mais les contribuables paient l'IR sur des revenus qu'ils n'ont pas touchés, ce qui est peu compréhensible et mal accepté psychologiquement.

³ Voir encadré 2.

Le revenu imposable des salariés augmente de 6,08 % ; celui des retraités de 4,38 % ; des chômeurs de 3,69 %, celui des titulaires de revenus du patrimoine imposables augmente de 6,16 %. Il en résulte une augmentation de l'impôt dû au titre de l'IR (6,7 milliards), une baisse de la Prime pour l'emploi (530 millions) et des prestations CNAF (1,1 milliard) ; d'où, une baisse importante du revenu disponible des ménages (8,3 milliards). Les ménages les plus affectés par la réforme sont ceux du dixième décile de niveau de vie : leurs revenus imposables augmentent plus que celui des autres ménages et le taux marginal d'IR auquel ils sont soumis est plus élevé.

Graphique 2 : Variation de revenu disponible par décile de niveau de vie (Variante A2)

Moyenne annuelle par ménage



Sources : MiSME, calculs OFCE.

1.2.2. Neutralisation des effets de la non-déductibilité pour les salariés

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, la neutralité pour les salariés serait atteinte en diminuant les taux de 5,73 % et en augmentant les seuils du barème de l'IR de 6,08 %. Les retraités et chômeurs seraient alors gagnants (ce qui n'aurait aucune justification en terme d'équité), les revenus du patrimoine légèrement perdants.

Par contre, puisque seuls les salariés bénéficient de la PPE, il serait possible de neutraliser l'impact de la non-déductibilité totale de la CSG sur les montants de cette prime en augmentant les planchers et plafonds de revenu de 6,08 % et en diminuant les taux de 5,73 %.

Concernant les prestations sous condition de ressources (CF, ARS, APJE), augmenter les plafonds de revenu de 6,08 % permet de neutraliser l'impact de la non-déductibilité totale de la CSG pour les salariés. Certains chômeurs seraient gagnants puisque, dans ce cas, le plafond de ressource augmenterait plus que leur revenu imposable.

Le barème des aides au logement repose sur un objectif de participation personnelle des locataires aux dépenses de logement. Cet objectif dépend de la taille de la famille, du loyer et des ressources du ménage, selon $PP = P0 + Tp * (R - R0)$ où P0 représente la participation minimale, R0 un revenu minimal pris en compte, Tp un taux minimum de participation. L'impact de la non-déductibilité de la CSG pour les salariés serait neutralisé en multipliant Tp par 0,9427 et R0 par 1,0608. Les retraités et chômeurs dont les revenus imposables augmenteraient moins que celui des salariés qui seraient alors légèrement gagnants. Là aussi,

ce gain ne serait pas équitable : à revenu identique avant CSG, les retraités ont un revenu disponible légèrement supérieur ; il serait anormal de ne pas en tenir compte lors du calcul de l'allocation-logement.

2. La fusion de l'IR et de la CSG (version familialisée)

2.1. Fusion « brute » sans ajustements (Variante B1)

Supposons tout d'abord que la CSG soit supprimée et les taux du barème de l'impôt sur le revenu soient augmentés de 7,5 points dès le premier euro (première tranche de 7,5 % au lieu de 0 %). Le tableau 3 présente le barème de l'IR du scénario Fiscalité 2006 et de la variante B1. Aucun ajustement spécifique n'est effectué : en particulier, la décote de l'IR est supposée maintenu en l'état.

Les retraités et chômeurs à bas revenus seraient les grands perdants d'une telle fusion de l'IR et de la CSG. En effet, ils bénéficient aujourd'hui d'une exonération de CSG sur les allocations chômage et les pensions (voir encadré 3). En l'absence de mesures compensatrices, la fusion leur ferait perdre cet avantage : ils paieraient 7,5 % d'impôt sur leur première tranche de revenu. Un retraité dont la retraite est de 800 euros par mois ne paie actuellement ni CSG ni IR. Avec le nouveau système, il paierait un IR de 648 euros.

Les salariés doivent *a priori* gagner à cette réforme. En effet, ils bénéficient dans le barème de l'impôt sur le revenu, jusqu'à un seuil élevé, d'un abattement de 10 %, supérieur à l'abattement de 3 % qui existe dans le barème de la CSG. Les retraités et chômeurs bénéficient également de cet abattement (jusqu'à un certain seuil) mais le taux de CSG auquel ils sont soumis est inférieur à 7,5 % (6,6 et 6,2 % respectivement). Le tableau 3 présente le barème qu'il faudrait appliquer aux salaires, retraites et indemnités chômage pour compenser la suppression de la CSG compte tenu des différents taux de CSG, des abattements (10 % pour l'IR et 3 % pour la CSG), et de l'augmentation du revenu imposable lié à la suppression de la CSG déductible. Par exemple, pour que la fusion CSG-IR soit neutre pour les salariés, le taux de la première tranche d'imposition devrait s'élever à 9,4 %. Le taux fixé dans la variante B1 est de 7,5 % ; les salariés sont donc soumis à une plus faible imposition sur cette partie de leurs revenus. Au contraire, pour les retraités soumis à la CSG, le taux équivalent pour la première tranche de revenu est de 7,3 % ; ils sont donc soumis à une imposition plus élevée dans la variante B1. Les cellules grisées représentent un gain dans la réforme B1 par rapport à une réforme neutre : les salariés sont gagnants sauf pour des salaires relativement élevés tandis que les retraités et les chômeurs sont toujours perdants.

Tableau 3 : Barème IR (Fiscalité 2006 et Variante B1)

En %

	Fiscalité 2006	Variante B1	Barème équivalent Fiscalité 2006					
			salaires	evol.	retraites	evol.	chômage	evol.
tranche 1	0,0	7,5	9,4	- 1,9	0*	+ 7,5	0*	+ 7,5
					7,3	+ 0,2	+ 6,7	+ 0,8
tranche 2	5,5	13,0	14,6	- 1,6	12,6	+ 0,4	12,0	+ 1,0
tranche 3	14,0	21,5	22,6	- 1,1	20,7	+ 0,8	20,2	+ 1,3
tranche 4	30,0	37,5	37,7	- 0,2	36,1	+ 1,4	35,6	+ 1,9
tranche 5	40,0	47,5	47,1	+ 0,4	45,7	+ 1,8	45,2	+ 2,3

* Revenus de remplacement soumis à l'exonération de CSG.

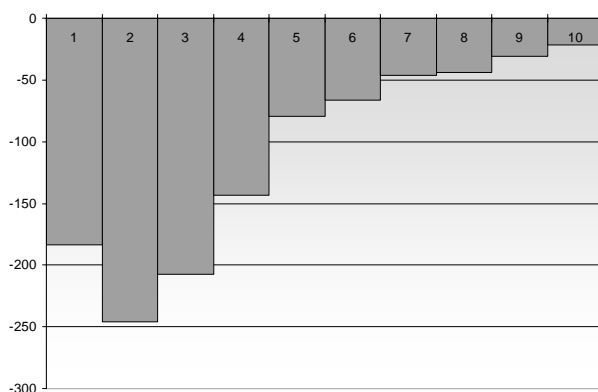
Source : Calculs des auteurs.

Certains ménages à bas revenus bénéficient de la réforme grâce au mécanisme de décote de l'impôt sur le revenu. En effet, si l'impôt brut est inférieur à un certain seuil (828 euros pour l'imposition des revenus 2006), les contribuables bénéficient d'une décote égale à la différence entre 414 euros et la moitié de l'impôt brut. Dans la variante B1, ce mécanisme de la décote n'est pas remis en cause, ni le niveau où il joue. Les ménages les plus pauvres bénéficient de ce système et sont donc confrontés à un taux d'imposition effectif inférieur à 7,5 %. Au contraire, les ménages qui bénéficiaient auparavant du système de décote perdent ce bénéfice et la réforme ne leur apporte guère d'avantages.

Encadré 3 : La suppression de l'exonération de CSG sur les revenus de remplacement pour les foyers à bas revenus et la question de l'équité fiscale

Depuis la création de la CSG, certains foyers à bas revenus sont exonérés de CSG sur les revenus de remplacements (pensions, allocations chômage). Depuis 2001, le montant net des revenus de l'avant-dernière année est pris en compte pour l'appréciation des conditions d'exonération totale de CSG. Les pensions et les allocations de chômage perçues en 2006 sont totalement exonérées pour les personnes appartenant à un foyer fiscal dont le revenu 2004 n'excédait pas 7 286 euros pour la première part du quotient familial retenue pour le calcul de l'impôt, majoré de 1 946 euros par demi-part supplémentaire. Sont aussi exonérés les avantages de chômage si l'application de la CSG aboutissait à faire passer l'allocation en dessous de 41 euros par jour. Si l'impôt ne dépendait plus de la nature des revenus, les retraités et chômeurs à bas revenus perdraient cette exonération. Selon la microsimulation, ceci entraînerait une perte de 2,45 milliards pour eux. L'exonération de CSG concerne 4,4 millions de ménages (3,2 millions de ménages retraités et 1,2 million de ménages chômeurs). Globalement, ce sont les ménages les plus pauvres qui seraient le plus touchés (voir graphique).

Graphique : Variation de revenu disponible par décile de niveau de vie (suppression de l'exonération de CSG sur les revenus de remplacement des foyers à bas revenus)



La suppression de l'exonération de la CSG sur les revenus de remplacement pose donc un problème d'équité fiscale. D'une part, il peut paraître injuste qu'un salarié ayant le même revenu qu'un chômeur ou un retraité paye un impôt plus élevé. Mais d'autre part, les salariés de bas niveau de salaire bénéficient de la PPE et de la réduction des cotisations sociales employeurs (le taux d'imposition d'un salarié au SMIC est actuellement négatif : - 4 %). La différence de traitement des revenus salariés d'une part et des pensions d'autre part s'explique par le fait qu'à l'origine le législateur a voulu limiter le transfert de charge des salariés vers les retraités — notamment les retraités à bas revenus — qu'entraînait la création de la CSG. La

CSG s'est en effet substituée à des cotisations salariales que les retraités ne payaient pas. Le législateur est donc confronté à un dilemme : soit il limite les transferts de charge entre salariés et retraités et l'équité fiscale devant l'impôt (à même revenu, même impôt) ne sera pas respectée, soit il respecte l'équité fiscale au prix de transferts de charge importants au détriment des retraités les plus pauvres.

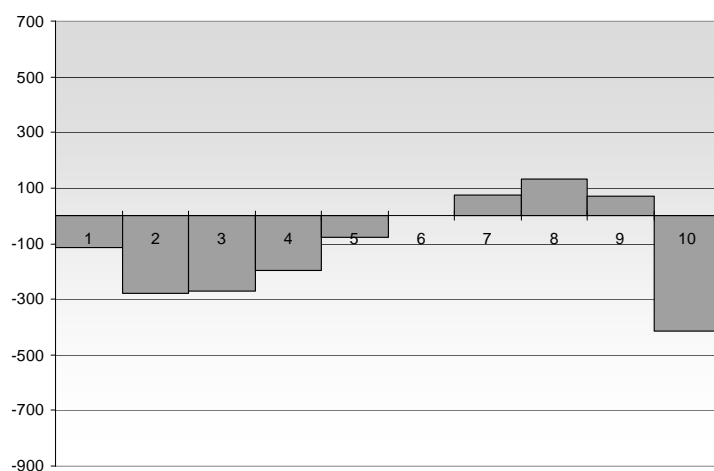
Les familles bénéficient dans cette variante du fait que le quotient familial s'applique maintenant à un impôt élargi. Toutefois, les familles les plus riches n'en bénéficient pas puisque le plafonnement de l'avantage lié au quotient familial est maintenu au niveau initial. Enfin, les plus hauts salaires pâtissent du fait que le plafond de l'abattement de 10 % pour frais professionnel reste au même niveau.

Selon la microsimulation, le revenu disponible des ménages diminue de 2 620 millions d'euros dans la variante B1. Les prestations sociales baissent de 1 330 millions et la PPE de 530 millions du fait de l'augmentation du revenu imposable lié à la suppression de la CSG déductible. En supposant que ces baisses soient évitées par un changement de barème, le revenu disponible des ménages diminuerait de 770 millions du fait de la hausse de la fiscalité (CSG et IR). Le graphique 3a montre la répartition des pertes et des gains selon le décile de niveau de vie. Les graphiques 3b, 3c, 3d et 3e s'intéressent respectivement aux gains et pertes des salariés, retraités, couples sans enfant et couples avec deux enfants. Les déciles de niveau de vie sont calculés sur la base des revenus disponibles par ménage dans le scénario de référence. Ils sont calculés sur la base de tous les ménages et non sur la base des sous-populations ; les sous-populations les moins riches (retraités) sont donc moins nombreuses dans les déciles supérieurs. Par convention, les ménages salariés (retraités) sont ceux où les revenus salariés (les pensions) représentent plus de 50 % des revenus du ménage.

Graphiques 3 : Variation de revenu disponible selon le décile de niveau de vie

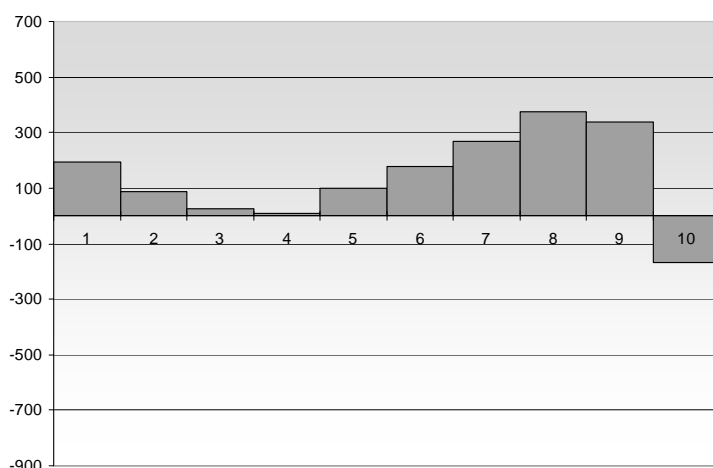
3a : Tous les ménages

Moyenne par ménage



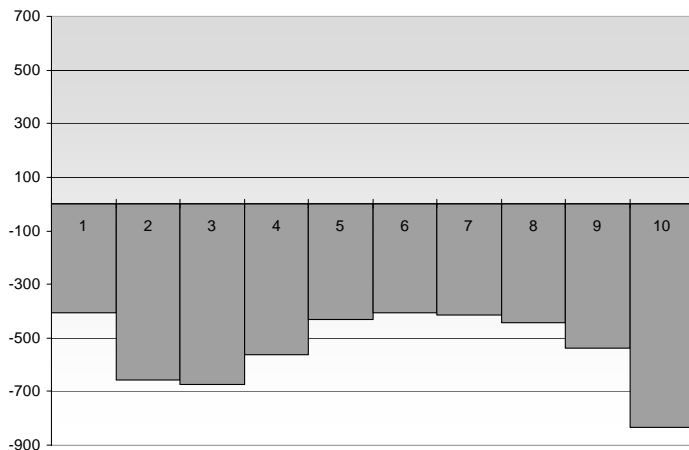
Sources : MiSME, calculs OFCE.

3b : salariés



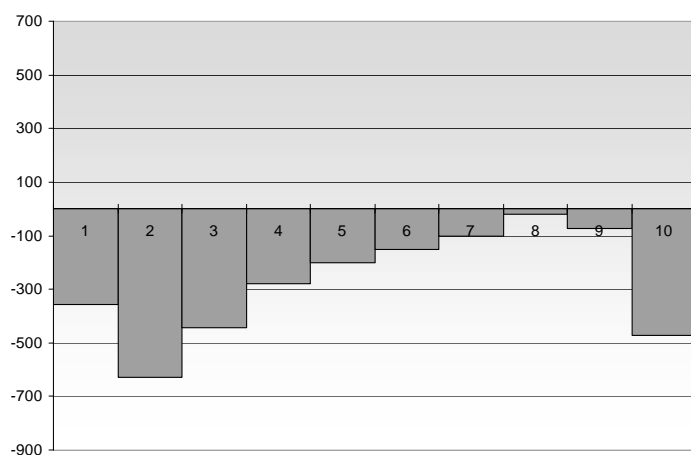
Les salariés les plus pauvres bénéficient de la décote (déciles 1 et 2) mais certains salariés qui en bénéficiaient auparavant perdent en partie ce bénéfice (déciles 3 et 4). Les ménages des déciles supérieurs (5 à 9) profitent de l'abattement de 10 % sur les salaires pour le calcul de l'IR, supérieur à l'abattement de 3 % de la CSG ; les familles peuvent également appliquer leur quotient familial sur un impôt élargi. Les plus hauts revenus (décile 10) perdent le bénéfice de l'abattement de 3 % sans bénéficier de l'abattement de 10 % qui est plafonné. Le bénéfice du quotient familial est également plafonné.

3c : retraités

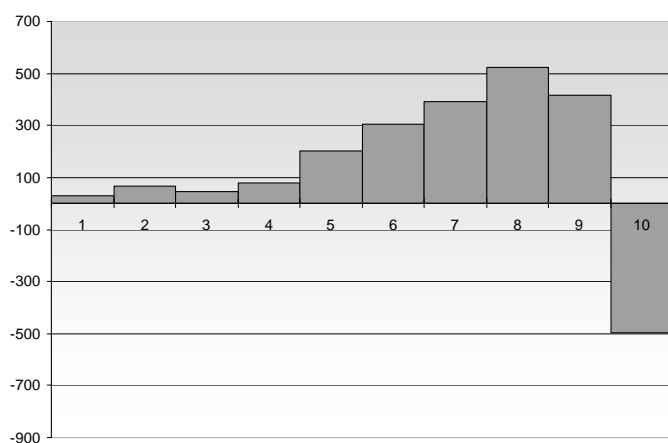


Tous les retraités sont perdants. Les plus pauvres perdent le bénéfice de l'exonération de CSG ; les plus riches celui d'un taux de CSG réduit (6,6 %) et d'un abattement de 3 % non plafonné.

3d : couples sans enfants



3e : couples deux enfants



De nombreux couples sans enfant sont en fait des couples de retraités et perdent le bénéfice de l'exonération de CSG. Les couples avec enfants sont les plus grands bénéficiaires de la réforme : jusqu'au plafond, leur quotient familial s'applique sur une assiette élargie.

La mesure ne bénéficie pas aux familles les plus aisées en raison du plafonnement du quotient familial. En 2006, le montant du SMIC net 35 heures est de 11 813 euros par mois. Si on considère que le plafonnement correspond à l'exonération d'un demi-SMIC par enfant, il devrait être de 2 326 euros⁴. Il est actuellement de 2 189 euros. Dans le cas de la réforme, pour renforcer son caractère familial, le plafonnement pourrait passer à 2 610 euros⁵.

⁴ $11\,813 * 0,4 * 0,40 = 2\,326$ euros.

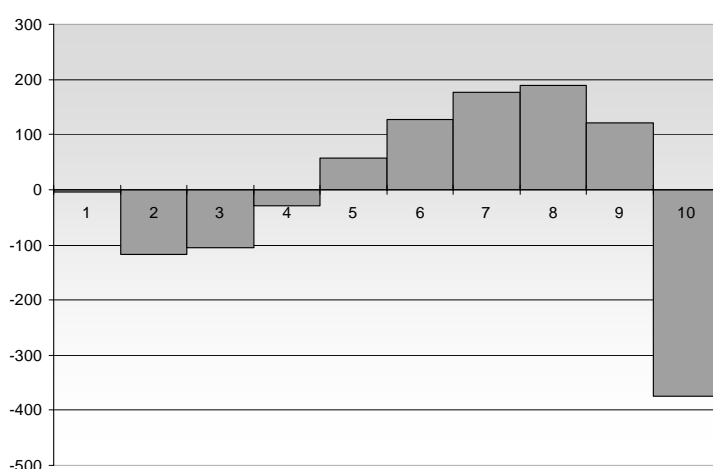
⁵ $2\,189 * 47,5 \% / 40 \% = 2\,610$ euros.

2.2. Familialisation à taux de prélèvement constant (Variante B2)

Dans la variante B1 l'ensemble CSG-IR augmente de 770 millions d'euros. Pour que la familialisation se fasse à taux de prélèvement constant, il est possible de baisser un peu les taux d'imposition. Comme les ménages les plus pauvres bénéficient très peu de la réforme, nous simulons une baisse de taux sur la première tranche de revenu : dans la variante B2, le taux d'imposition de la première tranche de revenu est limité à 7,2 % (au lieu de 7,5 % dans la variante B1) de façon à ce que les prélèvements obligatoires soient constants. Outre l'effet défavorable aux retraités, la mesure présente toujours le désavantage de nuire globalement aux ménages situés dans les déciles 2 à 4.

Graphique 4 : Variation de revenu disponible selon le décile de niveau de vie (Variante B2)

Moyenne par ménage



Sources : MiSME, calculs OFCE.

2.3. Simplification du système fiscal avec familialisation, à taux de prélèvement constant (Variante B3)

Nous étudions maintenant une réforme qui simplifie fortement le système fiscal : outre la fusion de la CSG et de l'IR dans un impôt unique familialisé, la PPE et le système de décote sont supprimés. Ceci permet un traitement uniforme des retraités et des chômeurs d'une part, des actifs d'autre part, au lieu que les uns bénéficient d'exonération de CSG et les autres de la PPE. Le barème du nouvel impôt fusionné est revu afin de limiter les transferts de charge au bas de l'échelle des revenus tout en rendant le système plus redistributif.

Actuellement, les retraités à bas revenus bénéficient de l'exonération de CSG; les salariés payent de la CSG mais bénéficient de la PPE. En 2007, le taux de base de la PPE a été porté à 7,7 % (contre 6,8 % en 2006) : un salarié au SMIC à temps plein va percevoir une prime égale à 7,7 % de son salaire (sous condition de ressources). Les salariés travaillant à mi-temps bénéficient d'un taux majoré de 85 % par rapport au temps plein : la prime sera alors égale à 14,2 % de leurs revenus d'activité. Avec cette revalorisation de la Prime pour l'emploi, de nombreux salariés à temps partiel reçoivent plus de PPE qu'ils ne payent de CSG, leur taux d'imposition effectif est donc négatif. Afin de remplacer la suppression de la PPE et de l'exonération de CSG pour les retraités, la variante B3 comporte une première tranche de l'impôt CSG-IR fusionné à un taux de 0 % jusqu'à 9 000 euros ; ceci assure que les ménages les moins aisés ne perdent pas à la réforme.

La Prime pour l'emploi est maximale au niveau du SMIC à temps plein puis diminue lorsque le salaire augmente. En 2007, la prime diminue de 17 lorsque le salaire augmente de 100. De même, le mécanisme de la décote a pour conséquence des taux marginaux effectifs de prélèvement plus élevés que les taux affichés. Les actifs qui sont soumis à la deuxième tranche d'impôt sur le revenu (14 % à partir de 11 000 euros) sont en fait soumis à des taux marginaux d'imposition supérieurs à 40 % du fait de l'IR, de la CSG (calculée sur le salaire brut), de la diminution de la PPE et de l'avantage lié à la décote (voir Annexe D).

Pour que la réforme soit neutre en terme de prélèvement global, il est nécessaire d'instaurer une tranche à taux marginal élevé (39 % à partir de 12 000 euros). Sinon, il faudrait soit encore rehausser la tranche supérieure à 47 %, soit faire des perdants parmi les plus pauvres (tableau 4). La simplification introduite par cette réforme se paye donc par de délicats effets d'affichage. Les taux marginaux sont apparents, alors qu'ils sont masqués dans le système actuel.

Tableau 4 : Barème IR (Fiscalité 2006 et Variante B3)

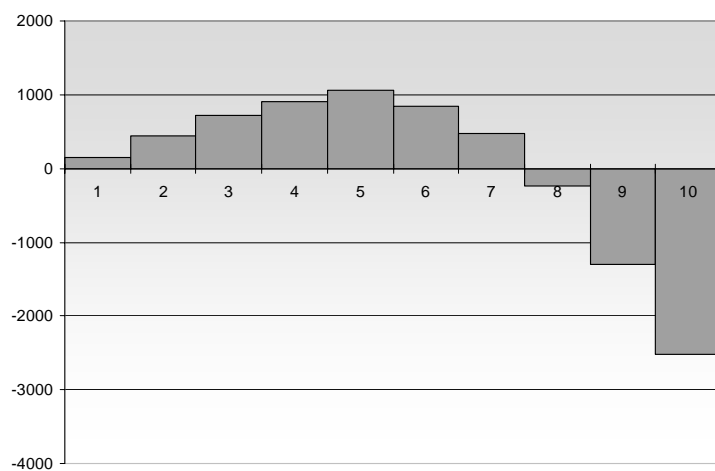
barème « Fiscalité 2006 » (CSG salarié à 7,5 %)		barème Variante B3 (Fusion CSG-IR-PPE)	
tranches	taux	tranches	taux
Jusqu'à 5 614	0 %	Jusqu'à 9 000	0 %
De 5 615 à 11 198	5,5 %	De 9001 à 11200	20 %
De 11 199 à 24 872	14 %	De 11200 à 66 679	39 %
De 24873 à 66 679	30 %	Plus de 66 679	47 %
Plus de 66 679	40 %		

Cette réforme rend l'impôt nettement plus progressif. Pour toutes les catégories de ménages les déciles 2 à 6 sont gagnants ; les déciles 9 et 10 perdants. Les familles moins aisées profitent pleinement du système du quotient familial tandis que les familles aisées sont pénalisées par un taux important sur la troisième tranche de revenu et par le plafonnement du système du quotient familial qui n'est pas revalorisé (graphique 5f). Les célibataires sont moins affectés par la réforme (graphique 5d). Les retraités sont moins affectés par la réforme que les salariés : globalement, ils ne sont plus perdants (graphiques 5b et 5c).

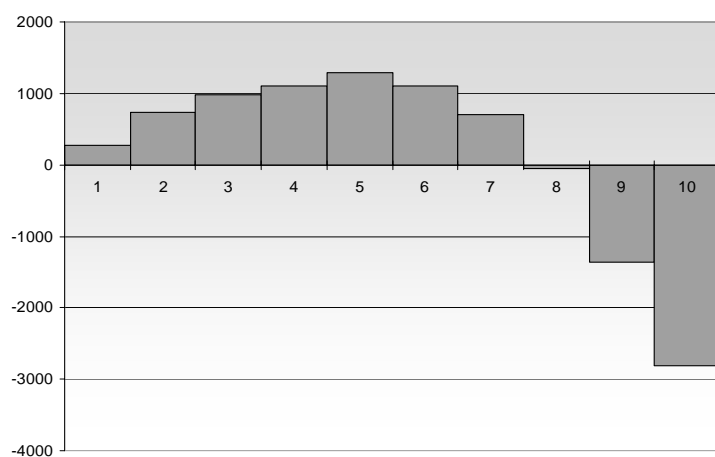
La fusion de l'IR et de la CSG pose la question du mode de prélèvement du nouvel impôt : sera-t-il prélevé à la source, comme la CSG, ou sera-t-il déclaratif, comme l'IR ? Le maintien de la décote rend difficile le prélèvement à la source. La réforme illustrée par la variante B3 est plus compatible avec celui-ci : le prélèvement pourrait être de 20 % de tous les revenus, avec un abattement pour le revenu principal (soit, selon le barème B3, de 750 euros mensuels pour une personne sans enfant ; 750 euros supplémentaires pour un conjoint inactif ; 375 euros supplémentaires par enfant à charge). Le solde de l'IR serait prélevé par rôle.

Graphiques 5: Variation de revenu disponible selon le décile de niveau de vie (Variante B3)

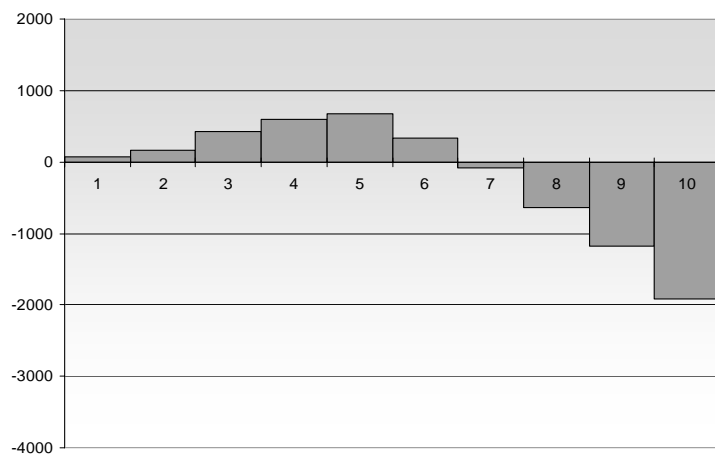
5a : tous les ménages



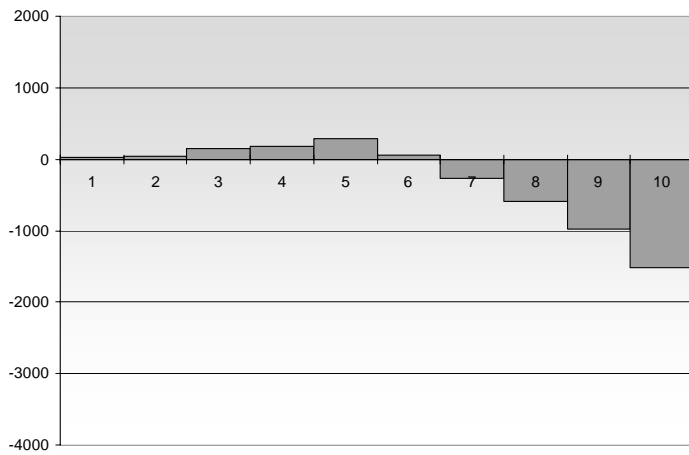
5b : salariés



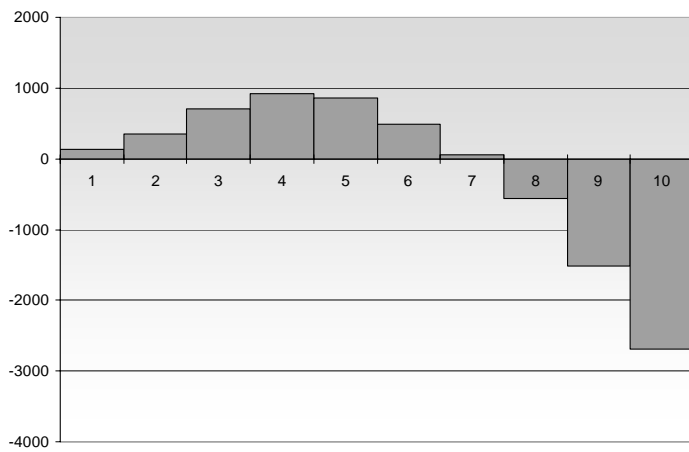
5c : retraités



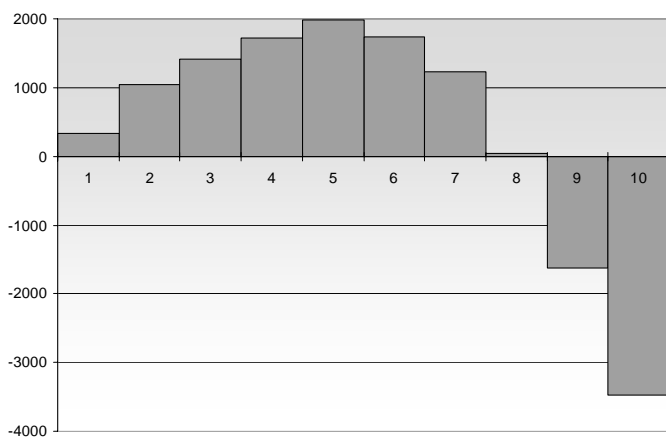
5d : célibataires sans enfants



5e : couples sans enfants



5f : couples deux enfants



3. Individualisation de l'IR-CSG fusionné

3.1. 1^{ère} étape : individualisation de l'impôt sur le revenu sans ajustement spécifique (Variante C1)

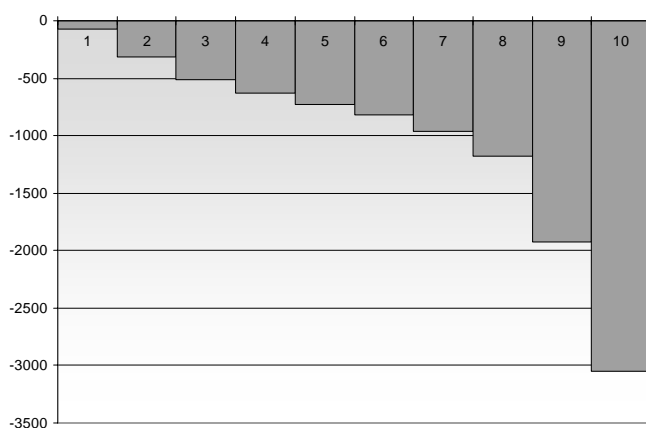
L'impôt sur le revenu serait calculé sur les revenus individuels et non plus au niveau du foyer fiscal. La présence d'enfants ne serait plus prise en compte au niveau fiscal. Tous les avantages liés au système de parts fiscales seraient supprimés (demi-parts supplémentaires pour certaines catégories de ménages). On suppose, faute d'information disponible, que les revenus non liés à l'activité (revenus du patrimoine) seraient divisés de manière égale entre les conjoints.

Selon la microsimulation, le revenu disponible des ménages baisserait de 23,2 milliards d'euros suite à l'augmentation de l'imposition sur le revenu. De façon peu étonnante, les ménages les plus riches seraient les plus affectés par l'alourdissement de l'imposition sur le revenu (graphique 6).

Ce scénario pose problème car certaines des parts fiscales supplémentaires supprimées sont légitimes (voir Annexe C). Par exemple, les personnes invalides ont droit à une demi-part supplémentaire car il est considéré qu'elles ont plus de besoins et donc, à même revenu, un niveau de vie inférieur à celui d'une personne valide. Le système de part, s'il est supprimé, devra être remplacé par un système d'abattement sur revenus pour toutes les personnes bénéficiant actuellement de mesures spécifiques légitimes.

Graphique 6 : Variation de revenu disponible par décile de niveau de vie (Variante C1)

Moyenne par ménage



Sources : MiSME, calculs OFCE.

3.2. 2^e étape : intégration de la CSG dans le barème de l'IR individualisé (Variante C2)

La CSG est supprimée et les taux de l'IR sont augmentés de 7,5 points. La PPE est individualisée : les plafonds de ressource et les majorations pour personne à charge sont supprimés. Le barème de la PPE est modifié pour neutraliser l'effet de l'augmentation du revenu imposable lié à la suppression de la CSG déductible.

Dans cette variante, le revenu disponible des ménages diminue de 27,7 milliards d'euros. Les prestations sociales baissent de 1,3 milliard d'euros. Si une modification du barème des

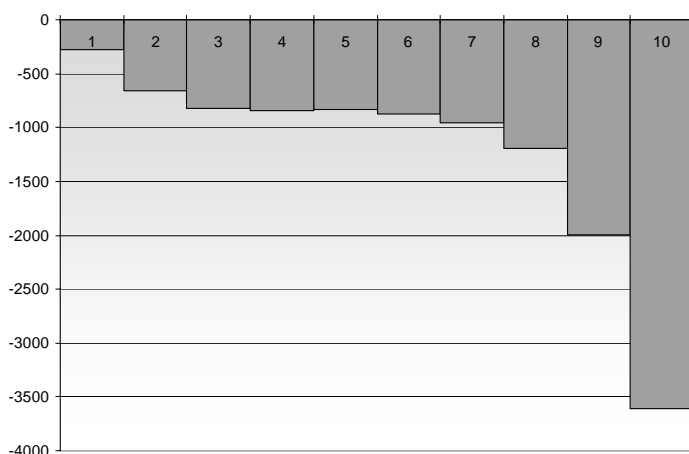
prestations sociales compense la hausse du revenu disponible, le revenu disponible des ménages diminuerait de 26,4 milliards d'euros. Le poids de l'impôt sur le revenu serait fortement augmenté. Le graphique 7a présente la répartition de cette variation de revenu disponible par décile de revenu disponible. Les plus hauts revenus payent une part plus importante de l'augmentation de l'imposition sur le revenu. Comme le montrent les graphiques 7b et 7c, l'individualisation brute serait très défavorable aux familles avec enfants.

En tout état de cause, cette réforme risque fort d'être jugée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel puisque deux personnes de capacité contributive différente (par exemple, une femme seule et une mère avec deux enfants, de même revenu) devraient payer le même impôt. Elle devrait être accompagnée d'une forte hausse des prestations familiales, de sorte que le Conseil puisse considérer que le coût des enfants est totalement couvert par les prestations familiales. Il faudrait alors poser la cohérence entre cette réforme, le droit de la famille et du divorce (si les prestations familiales sont censées couvrir totalement le coût de l'enfant, faut-il supprimer les pensions alimentaires ?) et les prestations sociales qui resteraient familialisées (allocation-logement, RMI).

Graphiques 7 : Variation moyenne de revenu disponible par décile de niveau de vie (Variante C2)

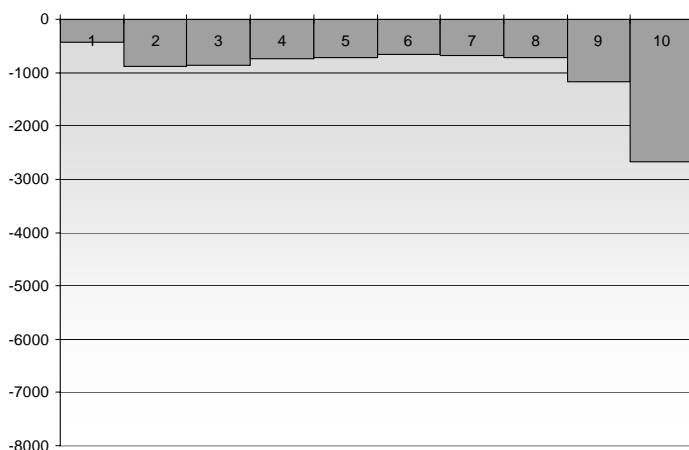
7a : tous les ménages

Moyenne par ménage

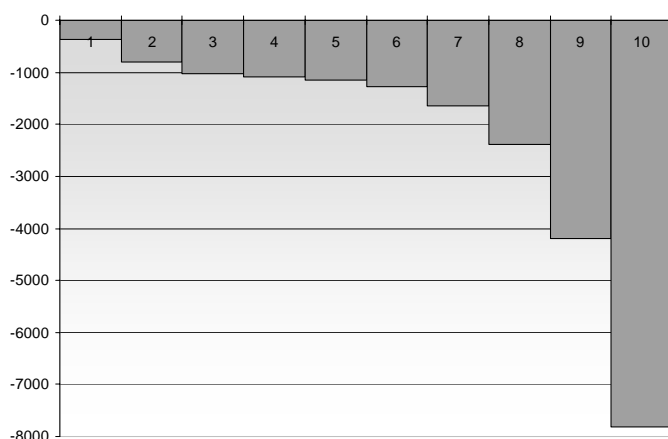


Sources : MiSME, calculs OFCE.

7b : couples sans enfant



7c : couples 2 enfants



3.3. 3^e étape : introduction d'un crédit d'impôt (Variante C3)

Variante C3 : abatement individuel transférable et crédit d'impôt par personne à charge

La variante C3 diffère de la variante C2 par l'introduction d'un abatement individuel transférable au conjoint d'un montant de 1 500 euros et d'un crédit d'impôt remboursable par personne à charge (enfants, handicapés). Pour maintenir constant le taux global de prélèvement sur les ménages, le crédit d'impôt est fixé à 800 euros.

Les retraités et chômeurs qui bénéficiaient de l'exonération de CSG perdent cet avantage ; les autres perdent le bénéfice d'un taux de CSG plus faible. De plus, les retraités bénéficient rarement du crédit d'impôt pour personnes à charge, ils sont donc largement perdants (graphique 8c). Les couples sans enfants perdent le bénéfice du quotient conjugal et ne bénéficient pas non plus du crédit d'impôt. Les couples les plus riches voient leur revenu disponible diminuer fortement (graphique 8f). De même que dans la variante familialisation, les ménages les plus riches sont perdants quelque soit leur composition : les seuils des tranches d'IR ainsi que le plafond de l'abattement de 10 % n'ont pas été modifiés pour tenir compte de l'augmentation du revenu disponible. La mesure bénéficie essentiellement aux familles avec enfants de faibles revenus au détriment des familles plus aisées.

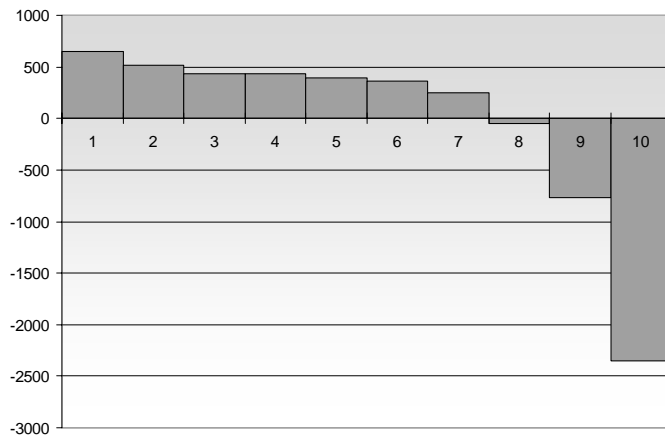
Comme le montre le graphique 9, les taux marginaux d'imposition effectifs⁶ auxquels sont confrontés les ménages sont plus élevés dans cette variante que dans la situation actuelle. La réforme pourrait donc nuire à l'offre de travail des ménages.

⁶ Le taux marginal effectif de prélèvement est la fraction de l'augmentation de revenu qui est absorbée par l'augmentation des impôts et de la baisse des prestations sociales. C'est une mesure de la désincitation financière au travail.

Graphique 8 : Variation de revenu disponible par décile de niveau de vie (Variante C3)

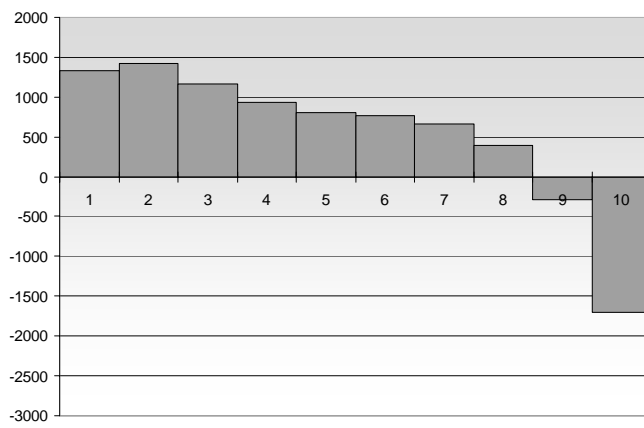
8a : Tous les ménages

Moyenne annuelle par ménage

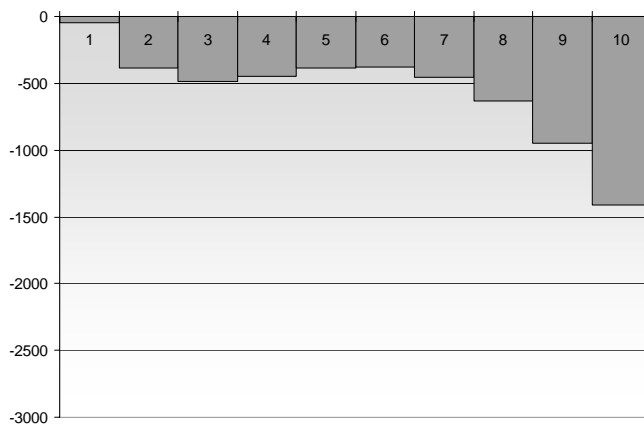


Sources : MiSME, calculs OFCE.

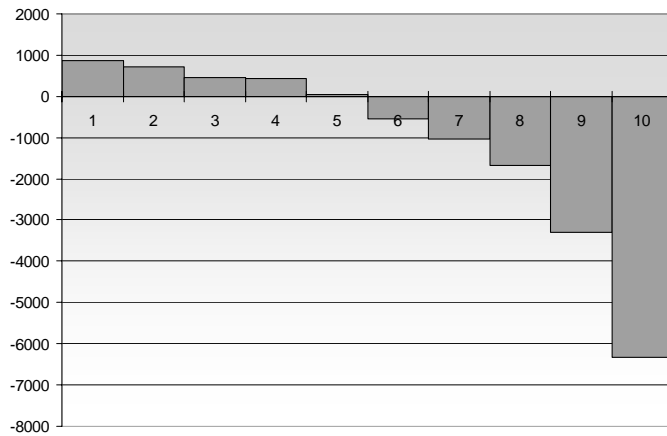
8b : salariés



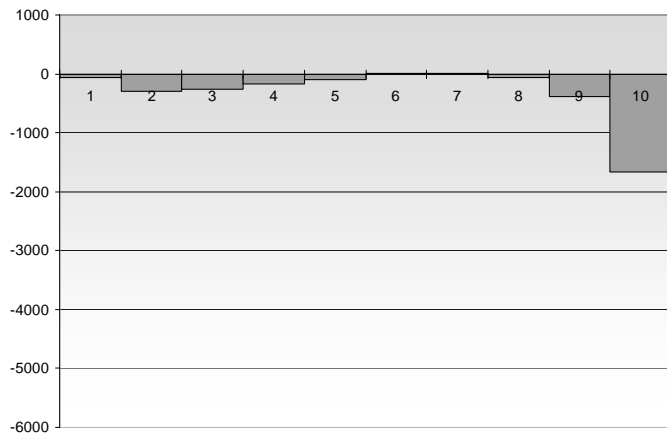
8c : retraités



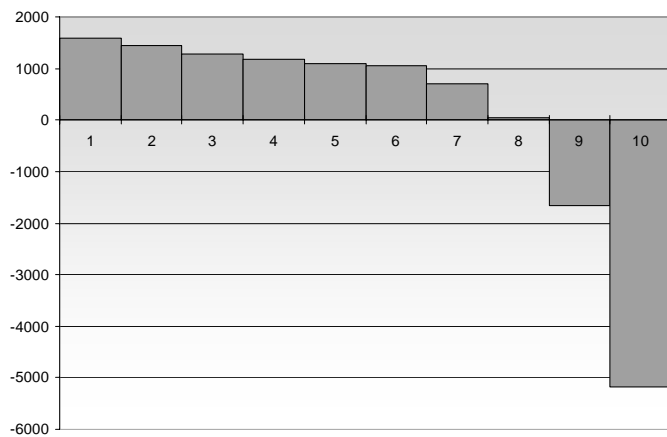
8d : non salariés-non retraités⁷



8e : couples sans enfant

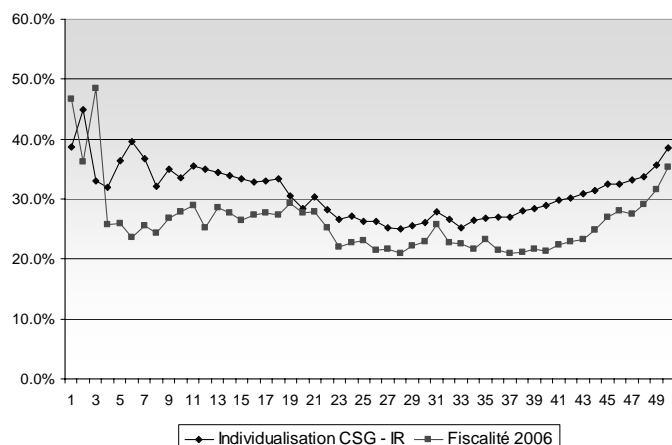


8f : couples deux enfants



⁷ Ménages dont les revenus proviennent principalement de revenus non salariaux.

Graphique 9 : Taux marginal effectif de prélèvement selon cinquantile de niveau de vie (Fiscalité 2006 et Individualisation CSG-IR variante C3)



3.4. Individualisation et simplification du système fiscal à taux de prélèvement constant (Variante C4)

Comme dans la variante B3, le système fiscal est simplifié : la CSG et l'IR sont fusionnés pour former un impôt unique individualisé, la PPE et le système de décote sont supprimés. Le système d'abattement individuel transférable (1 500 euros) par conjoint et de crédit d'impôt remboursable par personne à charge (800 euros) est similaire à celui de la variante C3. Le barème à quatre tranches décrit dans le tableau 5 permet d'équilibrer la réforme.

Tableau 5 : Barème IR (Fiscalité 2006 et Variante C4)

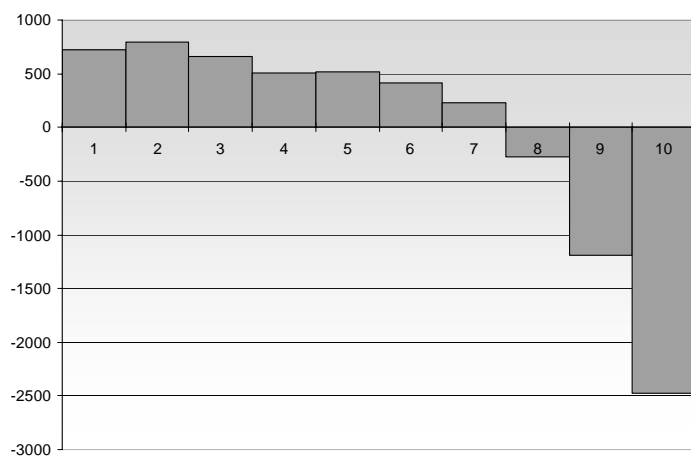
barème « Fiscalité 2006 » (CSG salarié à 7,5 %)		barème Variante C4 (Fusion CSG-IR)	
tranches	taux	tranches	taux
Jusqu'à 5 614	0 %	Jusqu'à 9 000	0 %
De 5 615 à 11 198	5,5 %	De 9001 à 11200	20 %
De 11 199 à 24 872	14 %	De 11200 à 66 679	35 %
De 24873 à 66 679	30 %	Plus de 66 679	47 %
Plus de 66 679	40 %		

Dans cette variante, l'impôt est plus progressif que dans la fiscalité actuelle. Les ménages sans enfant sont moins affectés par la réforme (graphique 10b). Les familles avec enfants les moins aisées bénéficient du crédit d'impôt remboursable, alors que les familles aisées des 9^e et 10^e déciles pâtissent de la suppression du quotient familial et d'un taux marginal d'imposition plus élevé sur la troisième tranche de revenu, ce qui pose des questions d'équité horizontale avec les familles sans enfant de même niveau de revenu par tête (graphique 10c).

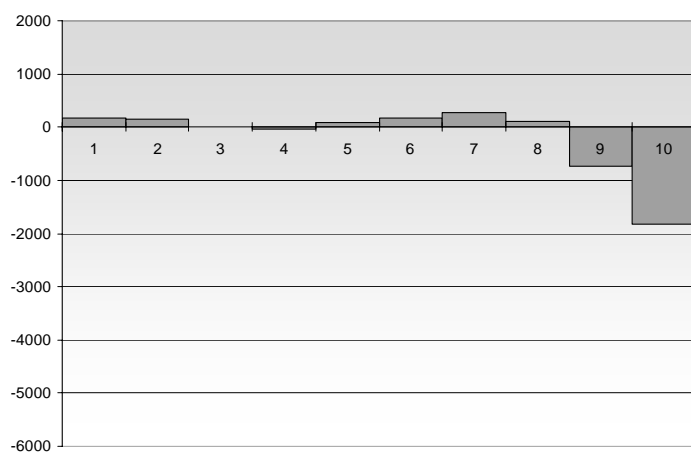
En ce qui concerne la collecte de l'impôt, on pourrait instaurer un prélèvement de 20 % de tous les revenus, avec un abattement pour le revenu principal (qui serait de 750 euros mensuels pour une personne sans enfant ; de 125 euros supplémentaires pour un conjoint inactif). Le crédit d'impôt remboursable pourrait prendre la forme d'une hausse des allocations familiales. Le solde de l'IR serait prélevé par rôle.

Graphiques 10 : Variation de revenu disponible selon le décile de niveau de vie (Variante C4)

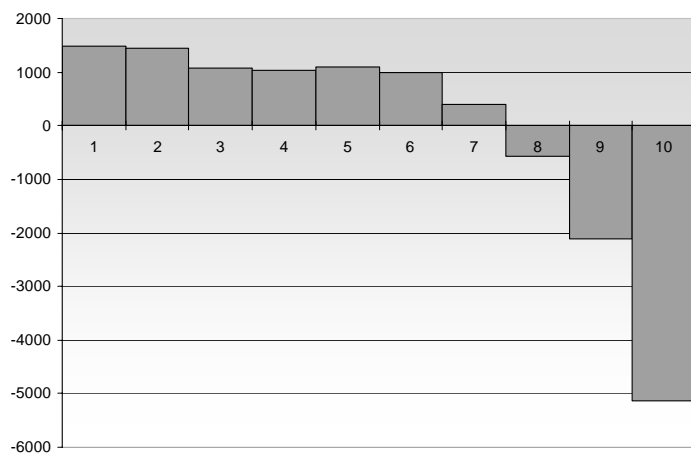
10a : tous les ménages



10b : couples sans enfants



10c : couples deux enfants



Conclusion

La fusion de la CSG et de l'IR simplifierait le système fiscal français. Selon les modalités adoptées, elle permettrait de rendre le système plus progressif ou, lors de réformes ultérieures, de mieux répartir les hausses ou les baisses de prélèvements. Le système actuel avec une CSG proportionnelle et un impôt sur le revenu que de nombreux foyers ne payent pas, ne permet pas de réduire l'imposition des foyers à bas revenus si nécessaire. La Prime pour l'emploi a, entre autres, été conçue afin de pallier ce défaut mais elle ajoute encore à la complexité et n'est que très faiblement familialisée⁸.

Une fusion de la CSG et de l'IR pose cependant plusieurs problèmes. Le premier est 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 l'assurance maladie et famille (surtout, si en même temps, une partie des cotisations employeurs étaient fiscalisées).

La CSG pèse actuellement plus sur les salariés que sur les titulaires de revenus de remplacement. Une fusion CSG-IR sans compensation spécifique serait donc très coûteuse pour les retraités et les chômeurs, et en particulier les plus pauvres qui actuellement ne payent ni CSG ni IR. Une compensation serait donc nécessaire. Un abattement sur les revenus de remplacement coûterait cher ; il bénéficierait à tous et non pas seulement aux plus pauvres. De plus, il poserait la question de l'égalité devant l'impôt : pourquoi un salarié et un retraité ayant le même revenu paierait-il un impôt différent ? Une solution envisageable serait donc d'augmenter les revenus de remplacement jusqu'à un certain seuil : l'opération serait neutre pour la plupart des retraités et des chômeurs qui verraient leurs revenus et leur impôt augmenter du même montant. Il faudrait en conséquence augmenter les cotisations retraites et chômage. Au total les revenus des uns et des autres seraient inchangés, de même que les équilibres financiers des régimes sociaux, mais la complexité des changements à effectuer obère la faisabilité d'une réforme qui implique une coordination forte de l'Etat, de la Sécurité sociale et des partenaires sociaux dans le seul but d'améliorer la lisibilité du système fiscal.

La suppression de la CSG déductible modifierait le revenu sur lequel se base le calcul des prestations sociales et de la PPE. Une modification des barèmes (comme ce devrait être le cas avec la suppression de l'abattement de 20 % sur les revenus salariaux) devrait permettre de ne pas pénaliser les foyers qui en bénéficient.

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 demi-parts supplémentaires et certaines niches fiscales (voir annexe C).

La simplification la plus grande serait obtenue en fusionnant l'IR, et la CSG tout en intégrant la PPE et la décote dans le barème. Le système ainsi obtenu pourrait être plus progressif et plus transparent, mais il ferait apparaître au grand jour le montant élevé des taux de prélèvement marginaux pour des niveaux de revenus assez faibles, ce qui est masqué actuellement par l'empilement des dispositifs.

Se pose aussi la question du mode de prélèvement. La réforme permettrait de prélever à la source la première tranche de l'IR (celle de 20 % par exemple) en tenant compte des

⁸ Un couple gagnant deux SMIC reçoit une prime de 1 884 euros ; deux enfants lui donne un supplément de 72 euros (3,8 % au lieu de 50 %).

abattements (l'abattement individuel, éventuellement l'abattement pour conjoint sans ressources, l'abattement pour enfants). Le solde serait prélevé sur rôle.

Surtout, le législateur doit trancher la question de la familialisation ou de l'individualisation de l'impôt ainsi fusionné. L'individualisation impliquerait les transferts de charge les plus importants, notamment au détriment des familles aisées avec enfants. 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. L'individualisation devrait obligatoirement s'accompagner d'une forte augmentation des prestations en faveur des enfants. 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.

Annexe A : Revenus, fiscalité et cotisations sociales

Définir un système équitable en matière de fiscalité suppose que l'on s'accorde sur la notion de revenu. Deux contribuables de même revenu et de même situation familiale doivent payer le même impôt ; ceci oblige à comparer des revenus de différents types : revenus d'activité (salaires, revenus non salariaux), revenus de remplacement (retraites, allocations chômage), revenus du capital (intérêts, dividendes, plus-values), revenus fonciers.

Cette problématique peut cependant être contestée : certains soutiennent que tous les revenus ne doivent pas être mis sur le même plan. Les uns estiment qu'il faut moins taxer les revenus du travail, fruit de l'effort : d'autres qu'il faut moins taxer les revenus du capital, puisqu'ils proviennent de l'épargne d'un revenu qui a déjà subi une imposition. Certains pensent que les retraités doivent cotiser plus pour l'assurance-maladie puisqu'ils dépensent plus en dépenses médicales ; d'autres qu'ils doivent être exonérés, puisqu'il est plus simple de ne taxer que les salaires, et non les revenus différés. Mais le traitement différencié des différentes formes de revenu est source de conflits perpétuels et de sentiments d'injustice. Aussi, nous semble-t-il plus sain de revenir au principe de base : chacun doit contribuer aux dépenses publiques selon ses capacités contributives, donc selon son revenu.

En France, comme dans beaucoup de pays, la comparaison du traitement fiscal de différentes sortes de revenus est rendue délicate par l'existence des cotisations sociales : certaines donnent des droits aux personnes qui les ont payées de sorte que ce sont des revenus différés ; d'autres n'ouvrent aucun droit spécifique (les cotisations famille et maladie), de sorte que ce sont en fait des impôts. Par ailleurs, la CRDS-CSG et l'IR n'ont pas la même base pour les salariés, le salaire brut dans un cas, le salaire net dans l'autre ; cette distinction n'existe pas pour les revenus financiers ; n'est-elle pas source de distorsions ? Enfin, comment intégrer l'impôt sur les sociétés dans l'analyse ?

Malgré cette complexité, le système pourrait être équitable si les paramètres du système fiscal ont été choisis de façon à rendre la taxation identique sur tous les revenus. Nous comparerons donc les impôts qui pèsent sur les différentes catégories de revenus pour voir si actuellement l'équité est vérifiée et dans quelle direction il faudrait faire évoluer le système fiscal pour s'en rapprocher.

Le problème est devenu encore plus crucial en France depuis 2007, année de l'instauration d'un bouclier fiscal de 60 % des revenus. Existe-il vraiment des cas où le contribuable paie plus de 60 % de son revenu en impôt ? Le jeu de ce bouclier dépend de façon cruciale de la définition du revenu. Nous devons donc définir deux ratios : le taux d'imposition économique, TIE (les impôts au sens économique divisés par le revenu au sens économique) et le taux légal d'imposition, TIL (les impôts au sens légal du terme divisés par le revenu imposable). Ce dernier dépend étroitement de la législation : nous calculerons donc un ratio n'intégrant pas la CRDS-CSG, TIL2007, et un ratio l'intégrant, TILG. Ce dernier est particulièrement problématique puisque, pour les salariés, la CRDS-CRDS est calculée sur la base du salaire brut qui est plus large que le revenu imposable. Dans tous les cas, les cotisations ouvrant des droits seront retirées des impôts comme du revenu ; les cotisations n'ouvrant pas de droits figureront dans l'impôt comme dans le revenu.

Quatre points posent problème :

– L'impôt sur les sociétés doit-il être considéré comme un impôt spécifique sur les sociétés ou comme un impôt sur le revenu des propriétaires des entreprises ? Aucune des deux solutions n'est satisfaisante. La première vision ne permet pas de justifier l'avoir fiscal, ni tous les mécanismes qui visent à éviter la double imposition des dividendes. Elle supposerait de plus que l'IS frappe la totalité des profits des entreprises, y compris les intérêts. Elle

justifie, par contre, le principe de taxation à la source : chaque pays a le droit de taxer les profits réalisés sur son territoire. La deuxième est compatible avec l'avoir fiscal et la non-taxation des intérêts. Mais, elle serait plutôt compatible avec le principe d'origine — chaque pays taxe les profits réalisés par les sociétés enregistrées chez lui. C'est la deuxième vision que nous retiendrons ici.

– La TVA doit-elle être considérée comme un impôt neutre par rapport aux sources de revenu ou comme un impôt ne frappant que le travail ? Comme la TVA ne frappe pas l'investissement, nous serions tentés de répondre qu'elle ne frappe que le travail. Ceci est confirmé par le fait que les entreprises ne payant pas de TVA payent une taxe sur les salaires. Par la suite, nous retiendrons cependant la thèse de la neutralité de la TVA, que nous n'incorporerons donc pas comme taxation du travail.

– Les frais professionnels des salariés représentent-ils 10 % du salaire imposable (comme l'estime la législation de l'IR) ou 3 % du salaire brut (comme l'estime celle de la CSG-CRDS) ? Sont-ils plafonnés comme le considère la législation de l'IR, mais pas celle de la CSG ? Nous n'avons pas tranché et avons considéré qu'ils étaient nuls.

– Enfin, nous avons considéré que les revenus financiers devaient être purgés de l'inflation. Un épargnant qui touche un intérêt de 4,5 %, quand l'inflation est de 2 %, est considéré comme ayant un revenu économique de 2 %.

Considérons d'abord un salarié au-dessus du plafond de la Sécurité sociale (soit 2 590 euros par mois). Considérons ses 100 euros supérieurs de salaire net. Leur coût marginal pour l'entreprise est de 143,74 (tableau 1). Il reste 57,97 pour le salarié. La différence se décompose en 34,73 de cotisations (chômage, retraite, prestations maladie de remplacement) qui ouvrent des droits à des revenus différés et 51,04 d'impôts (IR, CSG-CRDS, cotisations famille et maladie, etc.). Marginalement, le salarié est taxé à l'IR au taux de 30 %. Toutefois, si on considère l'ensemble des prélèvements sans contrepartie, son taux d'imposition marginal est de 46,8 % en rapportant les impôts payés au total revenu disponible plus impôts (tableau 1). Le même calcul effectué pour un salarié dans la tranche à 40 % aboutit à un taux d'imposition de 53,7 % (et même de 56,7 % pour la partie des salaires, au-delà de 11 107 euros, n'ouvrant pas droit à l'abattement de 10 %). Les taux légaux d'imposition sont plus faibles, puisque qu'ils n'intègrent pas les cotisations maladie et famille. Les TIL2007 sont de 30 ou de 40 %. Le TILG atteint 50,35 % pour le salarié soumis à une imposition de 40 %, sauf pour ceux qui sont au-dessus de la limite de l'abattement de 10 % pour frais professionnel, où paradoxalement il se situe en dessous, à 49,35%. Mais, ces TILG sont bâtards puisqu'ils agrègent deux impôts, l'IR et la CSG-CRDS dont l'assiette est différente et les rapporte à l'assiette du seul IR.

1. Taux marginal d'imposition en 2006 pour un salaire brut de 100, au-dessus du plafond, tranche de 30/de 40/de 40 +

	Part patronale	Part salariale
CSG-CRDS (8 %*97 %)		7,76
Sécurité sociale :		
• Maladie-maternité	12,80	0,75
• Vieillesse	1,60	
• Famille	5,40	
Accident du Travail	2,30	
Retraite complémentaire	13,90	8,60
Chômage	4,39	2,44
CSAPAH*	0,30	
Divers	3,05	
Total	43,74	19,55
Coût salarial et salaire net	143,74	80,45
Revenu imposable		74,94/74,94/83,26
Impôt sur le revenu (tranche 30%/40% /40% +)		22,48/29,97/33,30
Revenu disponible		57,97/50,48/47,15
Impôt		51,04/58,43/61,76
Cotisations		34,73
TIE		46,82/53,69/56,66
TIL2007		30/40/40
TILG		40,35/50,35/49,42

* Contribution de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées.

Pour les retraités, les taux d'imposition économique évalués sur les retraites complémentaires sont de 36,5 % (tranche à 30 %) ou de 46,0 % (tranche à 40 %). Ils sont plus bas que ceux des salariés, puisque les retraités ne supportent pas de cotisations famille et paie très peu de cotisations maladie.

2. Taux marginal d'imposition des retraités

CSG-CRDS (7,1%)	7,1
Taux de cotisation maladie (Retraite complémentaire)	1,0
Revenu imposable	94,8
Impôt sur le revenu (tranche à 30 % /à 40 %)	28,44/37,92
Impôt total	36,54/46,02
TIE	36,54/46,02
TIL2007	30/40
TILG	37,59/47,49

Pour les revenus d'intérêt, le taux d'imposition est de 27 %, mais il s'applique aux intérêts nominaux. En terme réel (en supposant un taux nominal de 4,5 % et une inflation de 2%), le taux effectif économique est de 48,6 %. Les taux légaux sont beaucoup plus faibles. Le point délicat est que le TIE dépend des niveaux des taux d'intérêt et d'inflation, ce qui n'est guère équitable : il serait de 54 % si le taux nominal était de 4 % (toujours pour une inflation de 2 %).

3. Imposition des revenus d'intérêt

CSG-CRDS	8,7
Prélèvements sociaux	2,3
Prélèvement libératoire	16,0
Impôt	27
Revenu disponible réel	55,46
TIE	48,6
TIL2007	16
TILG	27

Pour les revenus fonciers locatifs, nous supposons que la taxe foncière représente 10 % du loyer. Nous la prenons en compte dans le taux d'imposition, ce qui est discutable si elle rémunère des services locaux. Le taux à 30% correspond en fait à un taux économique de 45,3 % ; le taux à 40 % à un taux à 53,8 %.

4a. Imposition des revenus fonciers (revenus locatifs)

Loyer	100
Taxe foncière	10
CRDS-CSG- Prélèvements sociaux	9,9
Revenu imposable	84,78
IR (tranche à 30% /à 40 %)	25,43/33,91
Impôt total	45,33/53,81
TIE	45,33/53,81
TIL2007	30/40
TILG	41,67/51,67

Les loyers imputés (ceux que le propriétaire tire du logement qu'il habite) ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu et ne figurent pas dans le revenu imposable. Si le taux d'imposition économique est de 20 %, en tenant compte d'une taxe foncière et d'une taxe d'habitation à 10 %, les taux légaux sont eux infinis puisque le revenu imposable est nul.

4b. Imposition des revenus fonciers (loyers imputés)

Loyer fictif	100
Taxe d'habitation	5
Taxe foncière	5
CRDS-CSG- Prélèvements sociaux	0
Revenu imposable	0
IR (tranche à 30% /à 40 %)	0
Impôt total	20
TIE	20
TIL2007	∞
TIG	∞

Pour les revenus mobiliers, nous supposons que la rentabilité du capital (avant impôt) est de 8 % et que l'évolution des cours boursiers correspond à la rentabilité du capital après impôt (soit 5,25 %) plus 2 % correspondant à l'inflation. La prise en compte de l'impôt sur les sociétés aboutit à des taux d'imposition économiques relativement élevés sur les dividendes (55,9 %). En raison de l'inflation, les plus-values taxées subissent un taux d'imposition encore plus fort (57,4 %). Par contre, le taux d'imposition est relativement faible sur les plus-

values non taxées (34,4 %). Les taux d'imposition au sens de la législation de 2007 sont nettement plus bas que les taux économiques, puisqu'ils n'incorporent pas l'IS. Par contre, ils deviendraient élevés pour les dividendes s'ils incorporaient la CSG-CRDS et les prélèvements sociaux : ceux-ci sont en effet assis sur la totalité des dividendes alors que, pour l'IR, les dividendes bénéficient d'un abattement de 40 %.

5. Imposition des revenus mobiliers

	Dividendes	Plus-values taxées	Plus-values non taxées
IS	34,43	34,43	34,43
CSG/CRDS/ prélèvements sociaux (11%)	7,21	9,96	0
IR (tranche à 30%/à 40%) ou PL 16%	10,66/14,22	13,35/12,97	0
Revenu imposable	35,54	86,77	0
Impôt total	52,30/55,86	57,74/57,36	34,43
TIE	52,30/55,86	57,74/57,36	34,43
TIL2007	30/40	15,39/14,95	?
TILG	53,41/60,3	26,86/26,43	?

Cette étude analytique nous permet maintenant de comparer le poids pesant sur les revenus et l'impact du bouclier fiscal.

Le tableau 6 fournit les taux d'imposition économique marginaux frappant les différents types de revenus. La ligne *salaire + retraite* ajoute les impôts payés en tant que salariés à ceux payés ultérieurement en tant que bénéficiaires d'une retraite. Les taux d'imposition ainsi calculés sont relativement élevés. Les retraites apparaissent nettement moins taxées que les salaires (puisque'ils ne supportent pas de cotisations employeurs famille et maladie). Le taux d'imposition des intérêts est satisfaisant, compte tenu du niveau actuel des taux d'inflation et d'intérêt. Les revenus fonciers sont approximativement taxés comme les salaires, la taxe foncière et les prélèvements sociaux équivalant aux cotisations maladie et famille. Les dividendes et les plus-values taxées sont davantage imposés que les salaires, mais c'est l'inverse pour les plus values qui échappent à la taxation. L'équité fiscale voudrait donc que l'on taxe plus les retraités (mais, leur retraite diminue déjà en raison des réformes en cours), que l'on taxe un peu moins les dividendes et les plus-values taxées (mais ceci suppose que l'on supprime toutes les possibilités d'échapper à la taxation des plus-values), enfin que l'on taxe les loyers implicites.

6. Taux d'imposition économique (TIE)

	Tranche à 30	Tranche à 40
Salaires	46,8	53,7 /56,7*
Retraites	36,6	46,0
<i>Salaires+retraites</i>	44,3	51,8/54,1*
Intérêts		48,6
Revenus fonciers	45,3	53,8
Loyers imputés	20	20
Dividendes	52,3	55,9
Plus-values taxées	57,7	57,4
Plus-values non taxées		34,4

* Au-delà de l'abattement de 10 %.

S'y ajoute l'ISF pour les plus gros patrimoines. On voit que celui-ci peut apparaître lourde pour les titulaires de revenus fonciers (déjà taxés marginalement à 54 %, tableau 7), pour les titulaires de dividendes (taxés à 56 %) ou de plus-values taxées (au taux de 57 %), mais pas pour les propriétaires de leur résidence (taxés à seulement 20 %), ni pour les bénéficiaires de plus-values non taxées (et imposées en fait à 34,4 %).

Imaginons que l'on se donne comme objectif de plafonner à 60 % le taux marginal supérieur de prélèvement au sens économique du terme, le taux maximum de l'ISF devrait alors être de 0,3 % pour le patrimoine produisant des intérêts ; de 0,4 % pour les revenus fonciers locatifs ; de 2,4 % pour les résidences occupées par leur propriétaire ; de 0,5 % pour le patrimoine financier rapportant des dividendes ; de 0,2 % pour le patrimoine financier rapportant des plus-values taxées ; de 2 % pour le patrimoine financier rapportant des plus-values non taxées). Les taux actuels (de 0,55 % à 1,8 %) sont donc excessifs pour certains types de patrimoine et trop faibles pour d'autres.

7. Taux maximal d'ISF possible

	TIE*	TIL2007*	TILG**
Intérêts	0,3	2,0	1,0
Revenus Fonciers	0,4	1,0	0
Loyers implicites	2,4	0	0
Dividendes	0,5	0,6	0
Plus-values taxées	0,2	3,1	2,3
Plus-values non taxées	2,0	0	0

* Limite 60% ; **Limite 50%.

De ce point de vue, le bouclier fiscal mis en place en 2007 est mal conçu, puisque, ne prenant en compte que les revenus déclarés, il bénéficie en priorité aux titulaires de loyers implicites et de plus-values non taxées, ceux qui sont déjà les privilégiés du système (tableaux 7 et 8). Par contre, il sous-estime fortement le poids effectif de la fiscalité sur les intérêts, les dividendes, les plus-values taxées.

Un bouclier fiscal généralisé à 50 %, avec inclusion de la CRDS-CSG, accentuerait ses défauts, interdisant en fait toute taxation du patrimoine foncier et du patrimoine rapportant des dividendes et ne permettant que de taxer à l'ISF que les patrimoines rapportant des intérêts ou des plus-values taxées, ceux qui sont déjà les plus imposés (tableau 8).

8. Taux d'imposition marginal maximum : définition économique et définitions légales

	TIE	TIL2007	TILG
Salaires	56,7	40	50,4
Retraites	46,0	40	47,5
Intérêts	48,6	16	27
Revenus Fonciers	53,8	40	51,7
Loyers imputés	20,0	∞	∞
Dividendes	55,9	40	60,3
Plus-values taxées	57,4	15	26,4
Plus-values non taxées	34,4	?	?

Cet exercice fournit deux leçons. L'équité fiscale demande de taxer les loyers imputés et d'éviter que certaines plus-values soient exonérées ; par contre, les autres formes de revenu supportent des prélèvements approximativement identiques ; toute baisse de taux de l'IS devrait donc être compensée par une hausse de la taxation des dividendes et des plus-values. Le bouclier fiscal mis en place en 2007 est mal conçu ; l'élargissement à la CSG-CRDS aurait des effets pervers si la notion de revenu imposable n'est pas remise en cause ; il faudrait baser le bouclier fiscal sur un revenu économique, et non sur un revenu imposable.

Annexe B : De l'assiette de l'IR, de la CSG et de la CRDS

Comme le montre le tableau 12, il existe de larges différences entre les assiettes de l'IR, de la CSG, des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu.

– La CRDS frappe pratiquement tous les revenus. Y échappent certains livrets réglementés, les revenus minimums, les retraites et prestations chômage versées à des personnes non imposées et surtout les plus-values non réalisées et les loyers imputés. Par contre, elle frappe les cotisations sociales salariés.

– La CSG a une assiette légèrement plus étroite que la CRDS. Y aussi échappent les prestations famille et logement.

– L'IR a une assiette encore plus étroite que la CSG, mais la différence la plus importante est celle qui concerne les cotisations sociales, qu'il serait peu avisé de remettre en cause. Par contre, l'exonération de la participation salariale est plus contestable. Certains placements ne sont pas taxés à l'IR (assurance-vie, PEA). Les revenus d'intérêt bénéficient d'un traitement privilégié (taxation au taux de 16 %), mais le privilège accordé est relativement limité puisque l'imposition porte sur des revenus nominaux (voir Annexe A).

Globalement, trois réformes permettraient d'aller dans le sens de l'équité, mais elles sont délicates à mettre en œuvre :

– Une certaine taxation des loyers imputés. Les taxer à la CRDS/CSG/PS, soit 11 %, permettrait une rentrée fiscale de l'ordre de 8 milliards d'euros (même avec un taux d'évasion de 50%).

– La taxation de tous les produits financiers au taux minimum de 16 %. L'assurance-vie n'est aujourd'hui taxée qu'à 7,5 % et bénéficie d'un large abattement. Les PEA ne paient pas d'IR. Mais ces deux produits paient, en principe, la CSG-CRDS.

– La taxation de toutes les plus-values mobilières. Celles-ci peuvent éviter aujourd'hui toute taxation (y compris à la CRDS-CSG) en raison du seuil de cession, de la purge de l'impôt en cas de transmission par donation ou héritage et, depuis 2007, au bout de 8 ans de détention.

Tableau B: Assiette de l'IR, de la CSG, de la CRDS et des cotisations sociales

	Valeur 2005	IR	CSG	CRDS	Cot. Soc.
Revenus d'activité					
Salaires	564	oui	oui	oui	oui
Participation	8	non	oui	oui	non
Revenus non-salariés	112	oui	oui	oui	oui
Cotisations salariés	89	non	oui	oui	oui
Revenus financiers					
Livrets réglementés	9	non	non	non	
Epargne logement	12	non	oui	oui	
Assurance-vie	32	oui (PL)	oui	oui	
Placements bancaires	15	oui (PL)	oui	oui	
Intérêts et dividendes	29	oui (PL ou TS)	oui	oui	
Revenus fonciers nets	20	oui	oui	oui	
Plus-values	30(?)3	oui (PL)	oui	oui	
Loyers imputés	146	non	non	non	
Revenus sociaux					
Retraites et chômage	230	oui	oui(TS)	oui(TS)	
Indemnités maladie	16	oui	oui	oui	
Indemnités AT	7	non	oui	oui	
Prestations					
Famille, logement	48	non	non	oui	
RMI	7	non	non	non	
Assiette maximale théorique	1 374	1 021	1 137	1 185	765

Source : Evaluation des auteurs. TS taux spécifiques ; PL : prélèvements libératoires.

Annexe C : Vers la suppression des niches fiscales : quel gain possible ?

De nombreux fiscalistes et économistes estiment que la suppression des dépenses fiscales permettrait de dégager des ressources importantes qui pourraient être utilisées pour réduire les taux marginaux d'imposition. Notre fiscalité serait ainsi rendue plus incitative au travail, plus redistributive (puisque ce sont les plus aisés qui sont supposés utiliser le plus les dépenses fiscales) et plus juste (puisque le principe selon lequel l'imposition ne doit dépendre que des capacités contributives serait mieux respecté).

Nous nous proposons ici d'évaluer les gains qui pourraient être obtenus de la remise en cause de certains de ces dispositifs. Le tableau B reprend les dépenses fiscales profitant aux ménages selon le tome II des Voies et Moyens pour 2007 (du moins celles dont le coût dépasse 20 millions d'euros). Nous avons, arbitrairement, effectué un classement de ces dispositifs allant de *** (dispositif intouchable), à ? (dispositif qui peut être remis en cause dans le cas d'une réforme globale) et à 0 (dispositif contraire à l'équité).

Certains postes ne peuvent être considérés comme des « dépenses fiscales ». Ce sont des dispositifs permettant de mieux évaluer la capacité contributive du contribuable. Certains pourraient toutefois être discutés. Les frais de garde et de scolarité correspondent à des dépenses effectives : on peut toutefois considérer que celles-ci sont déjà prises en compte par le système de part fiscale. On pourrait aussi considérer que les frais de repas et de transports des salariés sont déjà pris en compte dans l'abattement de 10 % pour frais professionnels. Mais leur fiscalisation serait compliquée. La déduction des cotisations retraites est quant à elle peu contestable si les fonds accumulés ne peuvent servir qu'à verser une pension imposable.

Certains postes correspondent à des dépenses sociales. La non-imposition des prestations familiales est une aide aux familles avec enfants. Celles-ci ont déjà, après impôt, un niveau de vie plus bas que les célibataires et les couples sans enfant. On ne peut augmenter la pression fiscale qui pèse sur elles, sauf à restructurer le système de prestations. L'exonération des prestations d'accident du travail ou de maladie longue durée n'a plus guère de justification si ces prestations sont à des niveaux corrects. La réduction des impôts dans les Dom n'a guère de justification. La demi-part supplémentaire à partir du 3^e enfant est certes un avantage fiscal, mais, les familles nombreuses ayant un niveau de vie plus faible que les autres, sa suppression devrait être compensée par une hausse des prestations sociales. De même, la demi-part supplémentaire des anciens combattants pourrait avantageusement être remplacée par une revalorisation de leurs pensions, mais le gain serait nul pour les finances publiques.

Plusieurs dispositifs aident spécifiquement les personnes âgées ou retraitées, ce qui n'a plus guère de justification. En particulier, la non-imposition des majorations de retraites pour les personnes ayant élevé plus de 3 enfants pourrait être remise en cause. Le dispositif maintenant une demi-part supplémentaire aux personnes ayant eu des enfants à charge n'a guère de justification : il a déjà été plafonné et réservé aux personnes vivant effectivement seules. On peut envisager une nouvelle baisse du plafond. L'abattement de 10 % pour frais professionnels des retraités a déjà été plafonné.

En ce qui concerne l'emploi, la non-imposition des salaires des apprentis, stagiaires, étudiants est peu justifiable dans la mesure où ceux-ci ouvrent déjà un droit à une demi-part à leurs parents. Se pose aussi la question de l'épargne salariale et de l'intéressement. Et surtout celle de la déduction pour emploi à domicile, qui est très coûteuse et bénéficie aux plus riches. Mais, elle devrait être remplacée par un dispositif d'exonération de cotisations sociales.

En ce qui concerne les capitaux mobiliers, les avantages des PEA et de l'assurance-vie pourraient être réduits ; l'abattement forfaitaire et le crédit d'impôt sur les dividendes supprimés, ainsi que le seuil sur cessions pour l'imposition des plus-values. Par contre, l'abattement de 40 % sur les dividendes (qui évite une double imposition) et le prélèvement libératoire devraient être maintenus puisqu'ils ne fournissent pas d'avantages exorbitants.

Tous les dispositifs qui permettent de déduire de son revenu un investissement en logement ou en entreprises pourraient être supprimés.

Se pose aussi la question de l'exonération totale des loyers implicites (ceux du propriétaire de son appartement), que ne prend pas en compte Voies et Moyens, Tome II.

Au total, sur 32 milliards de dépenses fiscales estimées (hors loyers fictifs), on peut estimer à 4,5 milliards celles qui peuvent être supprimées rapidement et à 11 milliards, au total, celles qui peuvent l'être à moyen terme. Dans tous les cas, cette suppression se heurterait à des protestations des milieux sociaux ou économiques concernés.

Certains dispositifs, qui ne sont pas justifiés dans le cadre de l'imposition sur le revenu poursuivent d'autres objectifs (emploi, logement, incitation à l'investissement...). S'il convient de les sortir du calcul de l'impôt par souci d'équité fiscale, certains devraient probablement être remplacés par d'autres instruments (baisses de charge ? aides à la pierre ?). Ceci réduirait le gain financier pour l'Etat, mais l'équité fiscale serait mieux assurée et les dispositifs pourraient être mieux contrôlés.

Tableau C1 : Inventaire des dépenses fiscales en 2007

	Coût estimé 2007	Nombres de bénéficiaires	Justification/gains possibles
Prise en compte de charges effectives			
Frais pour personnes dépendantes	55	232 000	***
Frais de garde enfants moins de 6 ans	660	1 340 000	? /660
Frais de scolarité	390	3 650 000	? /390
Titres restaurant, primes transports	280	2 400 000	*
Dons à des œuvres	800	6 700 000	**
Cotisations syndicales	115	1 700 000	**
Exonération cotisations AC	70	285 000	***
Exonération cotisations perp et perco	450	1 060 000	**
Demi-part invalides	350	1 438 000	***
Demi-part enfants invalides	90	250 000	***
Demi-part parents isolés	370	1 500 000	***
Pension compensatoire	25	12 700	**
Dispositifs sociaux			
Demi-part AC et veuves d'AC	200	435 000	**
Exonération Retraite du combattant	250		**
Exonération des AF, AL, APA	2 255	5 700 000	**
Exonérations des prestations AT	500		? /300
Exonérations prestations maladie longue durée	180		? /180
Réduction DOM	230	270 000	? /230
Exonérations des primes de départ à la retraite	30		? /30
Demi-part supplémentaire à partir du 3 ^e enfant	650		**

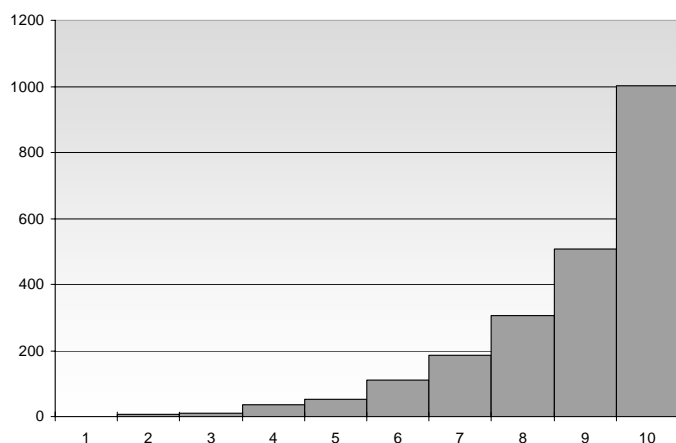
Dispositifs personnes âgées			
Exonérations des majorations de retraites	550		0 / 550
Abattement personnes âgées de faible revenu	240	6 100 000	*
Abattement de 10 % sur les pensions et retraites (déjà plafonné)	2 360	12 300 000	*
Demi-part pour les personnes seules ayant élevé des enfants	1 560	4 300 000	? / 500
Demi-part veufs ayant des enfants	60	135 000	*
Emplois			
Exonérations des primes aux expatriés	120	90 000	0 /120
Exonérations primes aux impatriés	100		0 /100
Participation, intéressement	900		? /900
Epargne salariale	800		? /800
Salaires des apprentis, stagiaires, étudiants	280		? /280
Emplois d'un salarié à domicile	2 000	2 650 000	0/réduit à 1000
Crédit d'impôt reprise activité	200	60 000	*
PPE	3 700	9 100 000	**
Capitaux mobiliers			
Exonération livrets, EL, Codevi, Lep	1 290	24 000 000	*
PEA	1 250		0/réduit à 500
PEP	400		Déjà en extinction
Assurance-vie	2 625		0/réduit à 1300
Abattement forfaitaire dividendes	280	5 200 000	0/280
Crédit d'impôt dividendes	500	6 000 000	0/500
Abattement de 40 % dividendes	1 450	5 300 000	**
Prélèvement libératoire	500		*
Plafond des cessions	60 selon V et M 1 500 selon ns	1 500 000	0/réduit 1000
Immobilier			
Dispositif Besson, Perissol, Robien	680		0/680 à terme
Dispositif Malraux	50		**
Travaux domicile	1 030	940 000	*
Exonération des loyers implicites ^a	24 000		0
Investissements			
Aides aux SOFICA	20	4 000	0/20
Investissements dans les TOM-DOM	580	34 000	0/réduit : gain 300
Participation au capital de sociétés	135	94 000	0/135
Innovation, FIP	130	70 000	0/20
Investissement Tourisme	20	10 900	0/20
Régime des stocks-options et des BSPCE	70		0/70
Total	31 890^b		4475^{ct} ; 6415^{mt}

a Ne figure pas dans Voies et Moyens, estimé par nous.

b hors loyers implicites et plafond des cessions.

Cette suppression d'une partie des dépenses fiscales rendrait possible de baisser le taux de la troisième tranche d'imposition. Dans le cadre de la variante B3, nous avons simulé une diminution du taux de 39 % à 36,5 %. Le coût est d'environ 5 milliards d'euros. La variation de revenu disponible par décile de niveau de vie est représentée sur le graphique ci-dessous. Les ménages les plus aisés bénéficient en priorité d'une telle mesure.

Graphique C : Variation de revenu disponible selon le décile de niveau de vie (Variante B3' : 3^e tranche à 36,5 %)



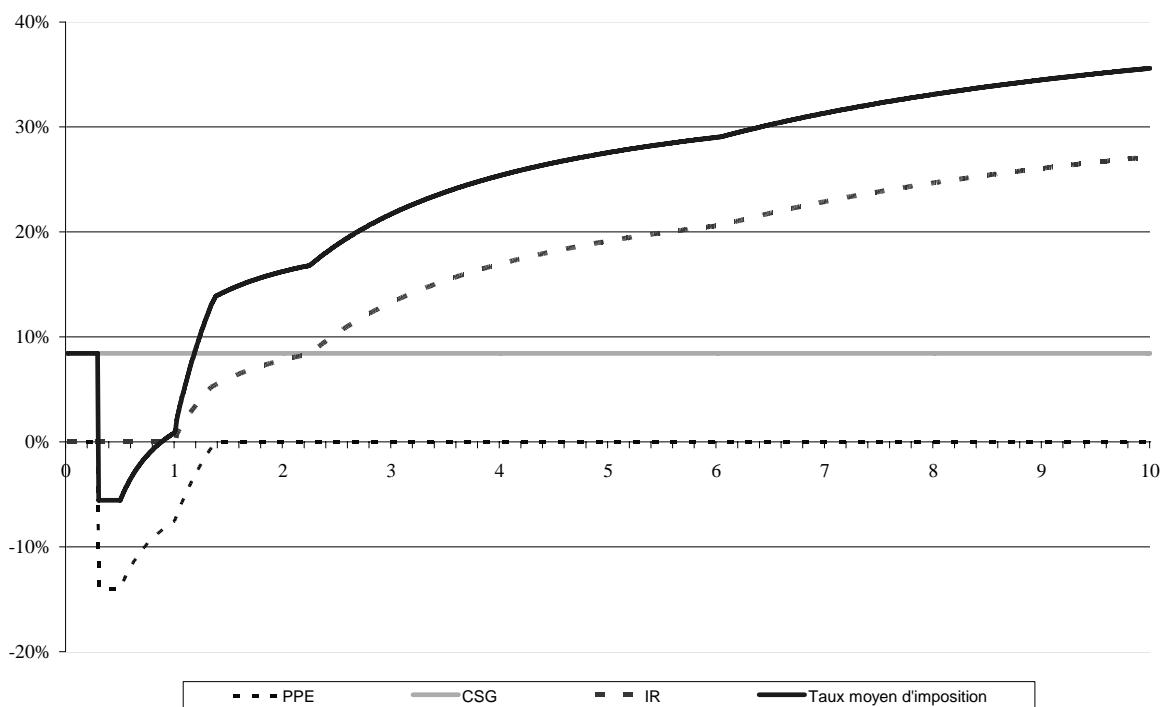
Annexe D : Taux moyens et taux marginaux d'imposition

Si l'on veut fusionner l'IR, la CSG et la PPE dans un impôt unique, il convient d'analyser la façon dont ces trois instruments interagissent aujourd'hui.

Prenons l'exemple d'un salarié célibataire. Le graphique D1 représente, en % du salaire net, la PPE qu'il perçoit et la CSG et l'IR qu'il paye. Le taux moyen d'imposition est défini en fonction du salaire net ($\text{Impôt} = \text{CSG} + \text{IR} - \text{PPE} / \text{Salaire net}$). Le graphique D2 montre la contribution de la PPE de la CSG et de l'IR au taux marginal d'imposition. Du fait de la diminution des gains fournis par la décote et la PPE, le taux marginal d'imposition est relativement élevé (48 %) entre 1 et 1,3 SMIC : pour chaque euro d'augmentation de salaire net, l'impôt augmente de 48 centimes (en prenant en compte la diminution des allocations-logement, le taux marginal effectif de prélèvement entre 1 et 1,3 SMIC s'élèverait à 71 % : pour chaque euro d'augmentation de salaire net, le revenu disponible du salarié augmente seulement de 29 centimes). Si l'on raisonne par rapport au salaire brut, ce phénomène est aggravé par les allègements de charges au niveau du SMIC, dégressifs jusqu'à 1,6 SMIC.

Graphique D1 : Taux moyen d'imposition d'un célibataire selon son niveau de salaire (en nombre de SMIC) et contribution de la PPE, de la CSG et de l'IR

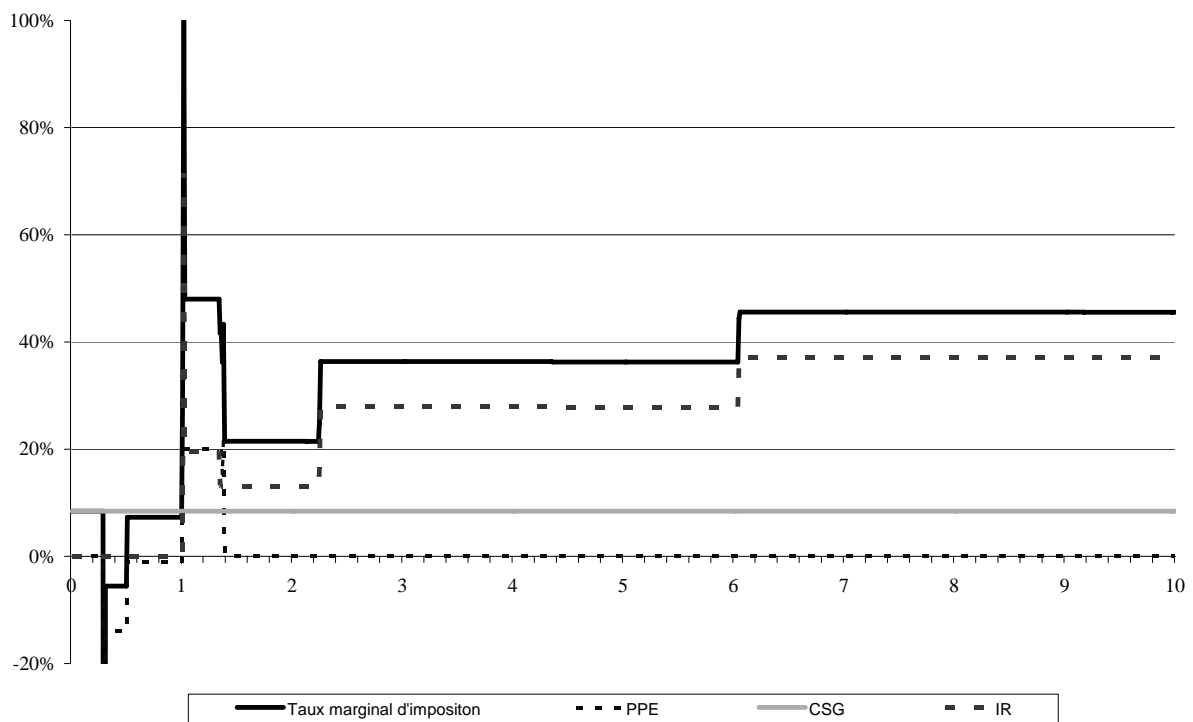
En % du salaire net, revenu exprimé en nombre de SMIC



Comme le montre le graphique D2, le système fiscal actuel permet, grâce à sa complication, au taux marginal d'imposition de décroître. Dans un système simple où l'on ne garde qu'un seul instrument, il serait difficile d'afficher des taux marginaux décroissants. Ce système a, de plus, l'inconvénient de faire apparaître des taux marginaux très élevés, relativement bas dans la hiérarchie des revenus. Pourtant, un tel système permettrait de limiter les transferts verticaux induits par une fusion des trois instruments. Pour résoudre ce problème, on pourrait passer d'un barème exprimé en taux marginal à un barème exprimé en taux moyen (voir Annexe E).

Graphique D2 : Taux marginal d'imposition d'un célibataire selon son niveau de salaire net (en nombre de SMIC) et contribution de la PPE, de la CSG et de l'IR

Revenu exprimé en nombre de SMIC



Annexe E : Simulation d'un barème de l'impôt sur le revenu exprimé en taux réels (forme LF 1937) ou barème « CEPREMAP »

Certains ménages ont des difficultés à comprendre la notion de taux marginal et la confonde avec celle de taux moyen. Une note du CEPREMAP⁹ propose donc de passer à un barème exprimé en taux moyen, qu'elle appelle taux réels. La présentation s'inspire de la loi de finances pour 1937 (article 37) ; elle s'exprime de la façon suivante :

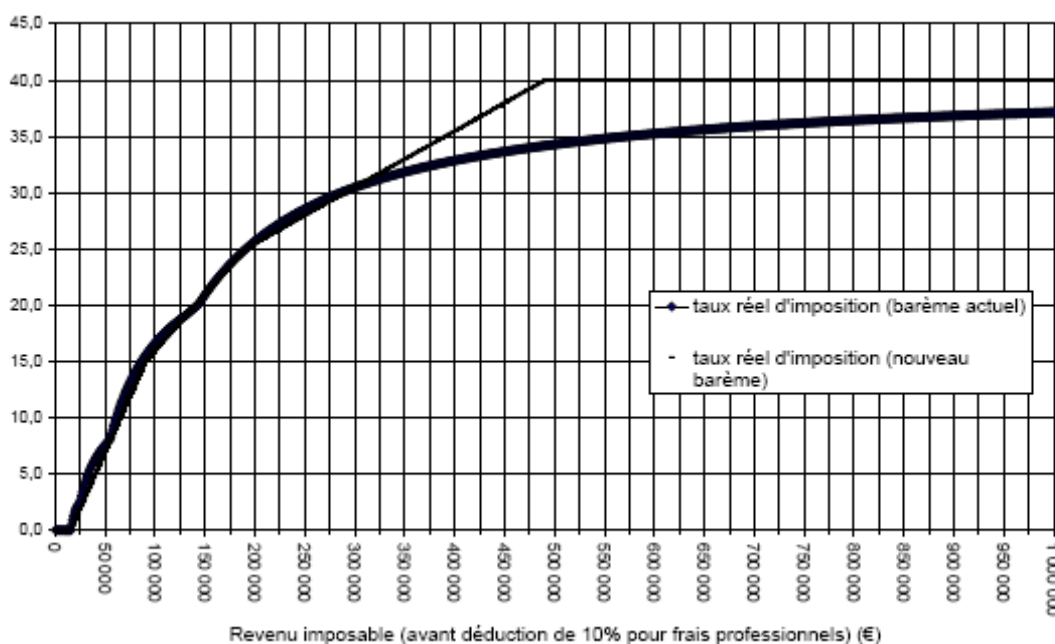
« L'impôt est calculé en appliquant à la totalité du revenu les taux réels suivants (pour deux parts de quotient familial) :

- 0 % pour 15 000 € à 15 % pour 90 000 € (incrément de 0,2 % pour 1 000 €)
- 15 % pour 90 000 € à 25 % pour 190 000 € (incrément de 0,1 % pour 1 000 €)
- 25 % pour 190 000 € à 40 % pour 490 000 € (incrément de 0,05 % pour 1 000 €)
- 40 % pour 490 000 € et au-delà »

L'abattement de 10 % pour frais professionnels et la décote seraient supprimés.

Le graphique E1 représente les taux réels d'imposition dans le système actuel et avec le nouveau barème pour le cas d'un foyer disposant de deux parts de quotient familial.

Graphique E1 : Ecart d'imposition entre le barème actuel et le barème proposé



Source : CEPREMAP.

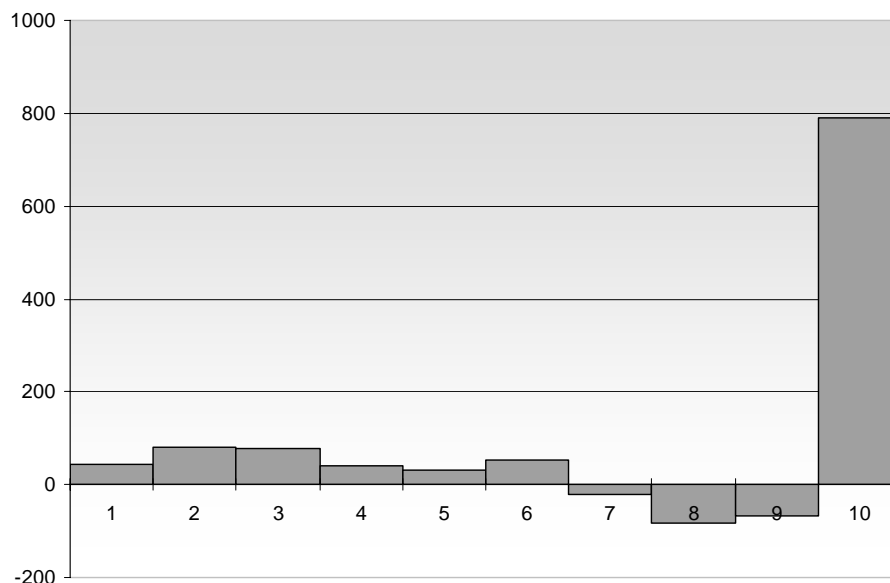
Le graphique E2 représente les variations d'impôt induites par la réforme par décile de niveau de vie. Pour les déciles 1 à 9, les variations sont relativement faibles : les taux réels d'imposition ne varient guère. Par contre, les taux réels d'imposition sont nettement plus

⁹ Voir la note CEPREMAP/Assemblée Nationale du 13/07/2006 : « Présentation d'un barème de l'impôt sur le revenu exprimé avec des taux réels (forme LF 1937), à partir du barème actuel exprimé avec des taux marginaux (forme LF 2006) »

élevés pour les ménages les plus aisés. Cela se traduit par un impôt plus élevé pour les ménages du dixième décile les plus aisés.

Graphique E2 : Variations d'impôt sur le revenu par décile de niveau de vie

Moyenne annuelle par ménage



Source : MiSME, calculs OFCE.

Ce barème a deux limites. Premièrement, il intègre l'abattement de 10 % dont bénéficient les salariés et les retraités, jusqu'à un certain seuil. L'objectif est de faciliter le calcul de l'impôt et de diminuer le taux affiché. Mais, il est difficile de supprimer l'abattement forfaitaire pour les salariés puisque beaucoup d'entre eux demanderaient alors la déduction de leurs frais réels. Le calcul et le recouvrement de l'impôt seraient alors compliqués. Deuxièmement, les hauts revenus voient leurs taux d'imposition augmenter. Ceci n'est pas lié *a priori* au calcul en taux réels, mais au choix de la note de se borner à 4 échelons ; Il conviendrait de rajouter une 5^e tranche au barème pour palier ce défaut.

Malgré ces limites, l'exercice montre qu'il est possible de passer d'un barème exprimé en taux marginal à un barème exprimé en taux réels en minimisant les variations d'impôt sur le revenu. Les ménages auraient alors une meilleure vision du taux effectif d'imposition auquel ils sont soumis. A l'inverse, il est difficile dans un tel système de déterminer son taux marginal d'imposition. Il est alors possible que la crainte qu'une hausse de revenu de 10 euros induisant une hausse d'impôt supérieure à 10 euros (et donc une baisse de revenu disponible) se généralise.

Une fois déterminé le taux d'imposition moyen du ménage, t à l'année n , il serait possible de pratiquer le prélèvement à la source de manière simple en demandant à leurs employeurs de prélever l'impôt à ce taux l'année suivante. Toutefois, si l'impôt reste familialisé, ceci suppose que l'Etat puisse décider du partage de la charge de l'impôt entre les conjoints.

Annexe F : Les prélèvements sur les ménages : une comparaison internationale

La France est au 6^e rang des pays de l'OCDE pour le taux de prélèvement obligatoire, derrière les pays scandinaves et la Belgique, mais 4,6 points au-dessus de la moyenne de l'UE15 (43,4 % contre 38,8 %). Ceci s'explique par des infrastructures publiques importantes (transport, culture, sport), par la gratuité de l'enseignement, par de fortes dépenses d'assistance, par des prestations famille et chômage relativement élevées et surtout par le caractère public des systèmes de retraites et d'assurance maladie.

Tableau F1 : Les prélèvements obligatoires, en % du PIB

Pays	1990	2004
Suède	53,2	50,4
Danemark	47,7	48,8
Belgique	43,2	45,0
Finlande	44,3	44,2
France	42,2	43,4
Autriche	39,6	42,6
Italie	38,9	41,1
Pays-Bas	42,9	37,5
Royaume-Uni	35,5	36,0
Grèce	29,3	35,0
Espagne	32,1	34,8
Allemagne	35,7	34,7
Portugal	29,2	34,5
Irlande	33,5	30,1
UE 15	38,2	38,8
République Tchèque		38,4
Hongrie		38,1
Pologne		34,4
République Slovaque		30,3
<i>Norvège</i>	<i>41,5</i>	<i>44,0</i>
Japon	29,1	26,4
Etats-Unis	27,3	25,9

* 1991. Source : OCDE, *Statistiques des Recettes publiques*, 2006.

Globalement, l'évolution de la fiscalité en France, de 1992 à 2004, se caractérise par la montée en puissance de la CSG, la hausse des impôts locaux, la baisse de l'IRPP et une légère diminution des cotisations employeurs (tableau 2). La grande masse des impôts (33 points de PIB) est constituée de taxes proportionnelles collectées par les entreprises (TVA, accises, cotisations sociales, CSG-CRDS). La part des impôts progressifs (IR, ISF, droits de succession) est relativement faible (4,7 points de PIB).

Comparée à ses partenaires européens, la France a quatre caractéristiques majeures :

- L'impôt sur le revenu y est particulièrement faible (même si on y ajoute la CSG).
- Les cotisations employeurs sont nettement plus importantes (surtout si on y ajoute la taxe sur les salaires).
- La taxe professionnelle est relativement lourde.
- L'impôt sur le capital est relativement élevé.

Certes, rien ne permet de penser que la moyenne de l'UE doit être la norme en matière de fiscalité. Toutefois, ces chiffres suggèrent que la France devrait augmenter le poids de l'impôt sur le revenu et diminuer celui des cotisations employeurs, en faisant financer par l'impôt les prestations familiales et santé. Ce n'est pas la voie qui a été suivie. Par ailleurs, la fiscalité élevée sur le capital sera difficile à maintenir dans une situation d'ouverture des frontières.

Le système fiscal français est particulièrement compliqué en raison de l'accumulation des réformes successives, du perfectionnisme de l'administration fiscale, de l'existence d'une multitude de petits impôts et de nombreux dispositifs dérogatoires (niches fiscales). Cette complexité s'est accrue, dans la période récente, en raison de l'interaction croissante entre le budget et les finances sociales et locales.

Tableau F2 : La structure fiscale de la France et de l'UE, en % du PIB

	France 1982	France 1992	France 2004	UE15 2004
Total	41,9	43,3	43,4	38,7
Impôt sur le revenu ménages	4,9	4,9	7,4	9,1
<i>dont IR</i>		4,2	2,9	
<i>dont CRDS-CSG</i>		0,7	4,5	
Impôt sur les sociétés	2,2	2,0	2,8	2,7
Cotisations salariales	4,6	5,7	4,0	3,9
Cotisations employeurs	11,8	11,9	11,0	7,3
Autres cotisations sociales	1,4	1,5	1,1	1,1
Taxe sur les salaires	0,9	0,9	1,1	0,3
TVA et accises	12,6	11,7	11,2	11,3
Autres Taxes Entreprises*	1,3	1,6	1,5	0,6
Impôts sur le capital	2,0	2,9	3,3	2,2
<i>dont Taxe d'habitation</i>	0,6	0,8	0,9	0,7
<i>Fonciers ménages</i>	0,4	0,5	0,6	
<i>Fonciers entreprises</i>	0,2	0,5	0,6	0,6
<i>Impôt sur le capital</i>	0,1	0,1	0,2	0,1
<i>Successions/donations</i>	0,2	0,5	0,6	0,2
<i>Transactions</i>	0,4	0,6	0,5	0,7

* Taxe professionnelle en France, Irap en Italie. Source : OCDE, *Statistiques des Recettes publiques*, 2006.

Il est délicat de définir précisément « les prélèvements sur les ménages ». Dans une définition spécifique (qui inclut les cotisations sociales, mais pas les impôts indirects et qui intègre aussi les cotisations hors prélèvements obligatoires), la France à 26 % du PIB est en une position médiane entre les pays scandinaves (Suède, 31 % ; Pays-Bas, 29 % ; Belgique et Danemark, 27 %), un peu en dessous des pays continentaux (Allemagne, 24 % ; Italie, 23 %) et les pays libéraux (Royaume-Uni, 20 % ; Etats-Unis, 17 % ; Japon, 15,5 %). Toutefois, le poids de l'impôt sur le revenu est de loin le plus bas en France. Mais, le partage impôt sur le revenu/cotisations sociales est discutable (la CSG figure dans l'IR en France, mais certains prélèvements fiscaux figurent dans les cotisations sociales aux Pays-Bas).

Tableau F3 : Une comparaison des prélèvements sur les ménages

	France	Belgique	Espagne	Allemagne	Italie	Pays-Bas
Impôt sur le revenu ménages	7,4	12,7	7,5	7,9	10,3	6,1
<i>dont IR</i>	2,9		6,2			
<i>dont Autres</i>	4,5		1,3			
Cotisations salariées	4,0	4,5	1,9	6,1	2,3	6,8
Cotisations employeurs	11,0	8,4	8,6	6,9	8,7	4,2
Autres cotisations sociales	1,1	1,2	1,8	1,2	1,5	2,8
Impôts sur le capital	2,3	0,5	1,2	0,4	0,4	0,5
<i>dont : Taxe d'habitation</i>	0,9					
<i>Fonciers ménages</i>	0,6		0,7	0,2	0,4	0,2
<i>Impôt sur le capital</i>	0,2		0,3			
<i>Successions/donations</i>	0,6	0,5	0,2	0,2		0,3
Cotisations hors TPO				1,3		8,3
	25,8	27,3	21,0	23,8	23,2	28,7

	Danemark	Suède	Royaume-Uni	Etats-Unis	Japon
Impôt sur le revenu ménages	24,8	15,8	10,3	8,9	4,7
<i>dont IR</i>					
<i>dont CRDS-CSG</i>					
Cotisations salariées	1,1	2,8	2,8	3,0	4,3
Cotisations employeurs	0,0	11,4	3,7	3,4	4,6
Autres cotisations sociales	0,0	0,3	0,2	0,3	0,5
Impôts sur le capital	1,0	0,9	1,9	1,4	1,4
<i>dont : Taxe d'habitation</i>					
<i>Fonciers ménages</i>	0,5	0,6	1,7	1,4	1,1
<i>Impôt sur le capital</i>		0,2			
<i>Successions/donations</i>	0,2	0,1	0,2		0,3
Cotisations hors TPO	0,3		0,9	0,3	
	27,2	31,2	19,8	17,3	15,5

Les spécificités des régimes d'imposition

Le système d'imposition français a plusieurs spécificités :

– **Le quotient conjugal.** Il permet à un couple marié d'être taxé comme deux célibataires de revenus égaux à la moyenne des revenus du couple. Il favorise donc les couples de salaires différents et ceux où un des conjoints n'a pas de revenu. Ce système est aussi pratiqué en Allemagne et aux Etats-Unis (pour les revenus bas ou moyens). D'autres pratiquent strictement l'imposition séparée (Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède). La plupart des pays pratiquent un système d'imposition séparé, mais un conjoint sans ressource donne droit à un abattement (Espagne, Italie, Japon) ou à un crédit d'impôt (Belgique, Danemark). Au niveau du salaire moyen, la France est troisième quant à sa générosité pour les couples mono-actifs.

– **Le quotient familial.** Chaque famille se voit attribuer un quotient familial (QF), tenant compte de sa composition et mesurant, en principe, ses unités de consommation. Elle est taxée comme QF célibataires de revenus R/QF. La France est la seule à pratiquer ce système. Quelques pays ne tiennent pas compte du nombre d'enfants pour le calcul de l'impôt (Danemark, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni) ; les autres attribuent des crédits d'impôt

(Allemagne, Belgique, Etats-Unis) ou des abattements (Espagne, Italie, Japon, Etats-Unis). Au niveau du salaire moyen, et pour deux enfants, la France est 4^e quant à sa générosité envers les enfants, en intégrant fiscalité et allocations familiales.

Tableau F4 : Le traitement des couples et des enfants

	couple	Gain*	Enfants	Gain fiscal**	AF**
Allemagne	QC	16,7 %	CI	16,3 %	0 %
Belgique	IS et CI	14,3 %	CI	4,2 %	14,2 %
Danemark	IS et CI	1,1 %		0 %	11,2 %
Espagne	IS, abattement	5,0 %	Abattement	4,2 %	0 %
France	QC	7,8 %	QF	6,5 %	6,5 %
Italie	IS, abattement	4,5 %	Abattement	8,1 %	1,9 %
Pays-Bas	IS	0 %		0 %	6,7 %
Royaume-Uni	IS	0 %		0 %	9,7 %
Suède	IS	0 %		0 %	10,7 %
Etats-Unis	QC / IS**	7,3 %	CI et abattement	10,9 %	0 %
Japon	IS, abattement	2,3 %	Abattement	4,6 %	3,0 %

* En % du revenu disponible d'un célibataire au salaire moyen ; ** Famille avec 2 enfants en % du revenu disponible d'un célibataire au salaire moyen.

Tableau F5 : Taux moyen d'imposition en 2005, couple marié, deux enfants, deux revenus salariaux, la femme travaille et gagne 70 % du salaire du mari

Niveau du salaire/SM	0,7		1		2		3		5	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Allemagne**	6,5	38,9	16,0	45,2	30,8	49,9	36,3	46,8	39,4	47,2
Belgique*	20,2	36,4	29,0	46,5	39,4	59,4	42,4	59,7	48,6	64,7
Danemark***	30,2	34,3	32,9	37,1	39,6	43,6	42,5	46,5	44,9	48,9
Espagne**	4,4	32,0	12,0	36,7	17,3	38,6	25,6	40,3	33,0	41,5
France*	9,6	34,4	12,3	42,9	18,8	48,3	23,0	51,2	27,0	53,7
Italie*	6,4	34,8	13,2	40,2	23,1	47,6	28,9	51,7	33,8	52,6
Pays-Bas**	25,0	35,7	29,7	39,0	36,7	41,2	41,8	44,6	44,1	45,7
Royaume-Uni**	15,6	23,5	18,3	28,6	25,1	35,7	30,2	39,7	34,5	43,0
Suède*	21,1	37,5	23,7	40,8	38,3	52,1	47,9	59,4	55,3	66,2
Etats-Unis**	3,1	18,7	9,2	24,6	17,6	29,8	25,1	35,8	28,9	36,6
Japon*	8,9	27,6	11,4	29,2	18,1	34,1	24,6	36,5	33,0	40,3

a) IR/salaire net ; b) (IR + cotisations sociales – prestations familiales)/salaire super brut. Dans le cas français, la CSG/CRDS figure dans l'impôt sur le revenu.* Donne droit à une retraite proportionnelle ; ** Donne droit à une retraite plafonnée ; *** Donne droit à une retraite forfaitaire. *Source* : Calculs des auteurs d'après OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 2006. Les chiffres pour la France correspondent à la législation appliquée aux revenus de 2006.

Globalement, on peut évaluer la pression fiscale sur les ménages soit à partir du seul impôt sur le revenu, soit en tenant compte de l'ensemble des cotisations (tableau 5) :

– Pour les bas salaires, la France est au 6^e rang pour l'IR, au 5^e rang pour la totalité des prélèvements. L'effet CSG compense l'effet réduction des cotisations employeurs.

– Au niveau du salaire moyen, la France est au 8^e rang pour l'IR, au 4^e rang pour la totalité des prélèvements.

Au niveau des hauts salaires, la France est au 11^e rang pour l'IR, au 3^e rang pour la totalité des prélèvements. La France a donc peu d'IR (mais la CSG pèse beaucoup sur les bas salaires) et beaucoup de cotisations sociales.

La France fait partie des pays où des cotisations sociales ne sont pas plafonnées, comme la Belgique, la Suède. Au contraire, il existe un plafond en Allemagne (1,5 fois le salaire moyen), Espagne (1,6 fois), en Italie (3,7 fois), au Japon (2 fois), au Pays-Bas (0,9 fois), aux Etats-Unis (2,1 fois), au Royaume-Uni (1,2 fois) Il n'y a pratiquement pas de cotisations sociales employeurs au Danemark. Ceci rend difficile la comparaison des prélèvements puisque la partie du salaire au-dessus du plafond n'est pas couverte pour la retraite (aux Pays-Bas, un salaire au-dessus du plafond exclut de l'Assurance maladie publique).

Les taux marginaux maximum d'imposition pour l'IR vont de 40 % au Royaume-Uni à 59 % en Suède (tableau 6). Le taux global (y compris cotisations famille et maladie) va de 40 % au Royaume-Uni à 71 % en Suède. La France est au 6^e rang pour le premier, au 4^e pour le deuxième.

Tableau F6 : Taux maximal d'imposition

	IR	Cotisations famille-maladie		Total
		employeurs	salariés	
Allemagne	44,31	0	0	44,31
Belgique	50	18,4	3,55	61,56
Danemark	51,71	0	8	55,57
Espagne	45	0	0	45
France	45,78	18,5	0	53,77
Italie	40,56	0	0	40,56
Pays-Bas	52	0	0	52
Royaume-Uni	40	0	0	40
Suède	59,24	13,22	14,19	70,7
Etats-Unis	41,2	1,45	1,45	43,5
Japon	50		0,09	50,09

L'impôt sur le revenu est peu progressif en France (qui est le dernier sur 11) ; par contre, la taxation globale est relativement progressive en France (qui se retrouve au 3^e rang).

Tableau F7 : Progressivité des prélèvements

Impôt sur le revenu		Taxation sur les ménages	
Suède	0,57	Suède	0,54
Belgique	0,64	Belgique	0,56
Allemagne	0,65	France	0,71
Espagne	0,70	Italie	0,73
Italie	0,71	Royaume-Uni	0,75
Etats-Unis	0,73	Danemark	0,78
Japon	0,74	Etats-Unis	0,78
Pays-Bas	0,75	Japon	0,82
Royaume-Uni	0,78	Pays-Bas	0,84
Danemark	0,79	Espagne	0,86
France	0,81	Allemagne	0,86

* Pour chaque pays figure la contribution de la fiscalité à la réduction des inégalités de revenu entre un couple à bas salaire (Homme : 70 % du SM, F : 50 %) et un couple à revenu élevé (H : 5 fois le SM, F : 3,5 fois).

Le tableau 8 permet de faire un bilan global de la redistribution en France en 2000. Les plus pauvres ont un revenu disponible égal à 120 % leur revenu initial ; les plus riches à 77 %. Les plus riches gagnent 6,56 fois plus que les plus pauvres ; cet écart est réduit à 4,76 fois en termes de revenu disponible. Cette redistribution s'effectue à la fois par les prestations (qui augmentent de 27 % le revenu des pauvres que par les impôts (qui baissent de 23 % le revenu des plus riches).

Tableau F8 : Les ménages en 4 catégories de revenus

En euros par mois	C0-C30	C30 à C50	C50 à C90	C90-C100
Revenu initial	942	1 670	2 775	6 172
Prestations	255	127	63	40
Impôts	68	156	388	1 453
Revenu disponible	1 129	1 641	2 449	4 760
Ménages soumis à l'IR (en %)	10,6	53,5	90,7	96,8

Source : Hourriez (2003).

Du point de vue des inégalités de revenu, la France est dans le deuxième peloton (tableau 9). Le premier comporte la Suède, le Danemark et la Finlande ; le deuxième les Pays-Bas, l'Autriche, la France, l'Allemagne et la Belgique ; le troisième l'Irlande, l'Italie, le Royaume-Uni et la Grèce. Les inégalités de revenus n'ont pas augmenté en France depuis 1995.

Tableau F9 : Inégalité et pauvreté en Europe

	Ratio D8/D2			Taux de pauvreté*
	1995	2000	2005	2005
Allemagne	4,4	3,5	4,1	13
Autriche	4,0	3,4	3,8	12
Belgique	4,5	4,3	4,1	15
Danemark	2,9	3,0	3,5	12
Espagne	5,9	5,4	5,4	20
Finlande	3,0	3,7	3,6	12
France	4,5	4,2	4,0	13
Grèce	6,3	5,8	5,8	20
Irlande	5,1	4,7	5,0	20
Italie	5,9	4,8	5,6	19
Pays-Bas	4,2	4,0	4,0	11
Royaume-Uni	5,2	5,2	5,6	19
Suède	3,0	3,4	3,3	9

* Au seuil de 60 %. *Source* : Eurostat (2007).

La France aboutit donc à un résultat relativement satisfaisant, mais par des moyens détournés. Les hauts salaires sont surtaxés par les cotisations employeurs, plus que par l'IR. Les bas salaires sont frappés par la CSG, épargnés par l'IR, mais bénéficient de la PPE et des exonérations de cotisations.

Annexe G : Quelques réflexions sur le prélèvement à la source

On peut imaginer trois types de prélèvements à la source :

a) Dans le premier, l'entreprise est chargée de calculer, en temps réel, le montant de l'impôt dû. Mais, ceci est inapplicable dans le cas de la France où l'entreprise devrait être au courant en permanence du revenu du conjoint et des autres éléments affectant l'imposition (emploi à domicile, dividendes, etc.). Comme l'impôt est familial, il faudrait partager la tâche entre l'entreprise du mari et l'entreprise de la femme. Mais comment ? Ce système est clairement inapplicable.

b) Dans le deuxième, il ne s'agit que d'un prélèvement approximatif, non libératoire. Au cours de l'année n , l'entreprise prélèverait l'impôt sur chaque salarié à un taux fixé en début d'année, en fait celui de l'année $n - 2$ (puisque l'impôt de l'année $n - 1$ ne sera pas encore connu). Tous les ménages continueraient à faire une déclaration de leur revenu de l'année n au début de l'année $n + 1$. Ils devraient alors payer ou recevoir une régularisation. Les formalités administratives seraient accrues, puisqu'il faudrait faire deux fois le calcul de l'impôt, sommairement en début d'année n , puis correctement au début de l'année $n + 1$.

L'impôt serait ainsi anticipé sur la base d'un taux moyen plus faible que le taux marginal, qui s'applique aux hausses de revenu. Par exemple, pour un salaire de l'ordre de 6 000 euros par mois, le taux marginal est de 36 %, le taux moyen de 20 %. La sensibilité de l'impôt à l'activité sera donc atténuée.

Ce taux moyen dépendra-t-il des avantages fiscaux dont a bénéficié le contribuable en l'année $n - 2$? Si non, le prélèvement sera supérieur à l'impôt dû et le fisc devra rembourser toutes les réductions d'impôt. Dans l'idéal, il faudrait distinguer selon les avantages fiscaux — permanents ou exceptionnels en l'année $n - 2$? Ce serait une nouvelle complication.

Enfin, le dispositif doit imposer un partage proportionnel entre les conjoints ce qui ne va pas de soi si les salaires sont inégaux. Ce partage proportionnel n'a aucun fondement légal. Prenons un exemple : Jean est payé 10 000 euros par mois, Martine 1 000 euros. Le prélèvement est de 2 608 euros pour Jean, de 0 pour Martine. Ils se marient : le prélèvement passe à 1 906 pour Jean ; 190 pour Martine : 19 % pour chacun. Est-ce équitable ? On pourrait penser laisser le choix du partage aux conjoints : ceux-ci devraient proposer une répartition au fisc, qui devrait l'accepter, complication supplémentaire.

Enfin, la transition sera délicate : il y aura d'abord le choc psychologique de la forte baisse du salaire perçu. Surtout, il faudra gérer la non-imposition des revenus de l'année $N - 1$, sans permettre trop d'évasion fiscale :

- Il faudrait que la mesure ne soit annoncée qu'au cours de l'année $N - 1$ (et pas tôt dans l'année $N - 2$), pour éviter le report en avant de certains revenus.

- L'impôt devrait être calculé sur le maximum des revenus de l'année $N - 1$ et des revenus de même nature de l'année N , pour éviter des reports de revenu sur l'année $N - 1$.

- Il faudra imposer les plus-values de l'année $N - 1$ pour éviter que les actionnaires ne les réalisent sans imposition.

- Pour éviter une chute des dons, investissements dans les économies d'énergie, versement dans les PER, emplois à domicile, etc., les droits à réduction d'impôt générés durant l'année $N - 1$ devront être honorés. Il en va de même pour les droits à la Prime pour l'emploi de l'année $N - 1$, que l'Etat ne peut annuler.

Au total, l'opération représentera un lourd travail pour le fisc pour une opération qui n'aura lieu qu'une fois.

Certes, la réforme présente quelques avantages : l'impôt réagira plus rapidement aux fluctuations conjoncturelles ; les ménages pourront gérer plus facilement leur budget ; la suppression du décalage augmentera les recettes fiscales d'environ 3 milliards d'euros par an. Mais elle aboutira inévitablement à augmenter les coûts d'administration de l'IR.

c) Dans le troisième cas, l'instauration du prélèvement à la source est couplé avec une grande réforme simplificatrice du système français de sorte que le prélèvement soit libératoire pour la grande masse des contribuables (salariés ou retraités). Seul un petit nombre de contribuables devront faire une déclaration et payer un supplément d'impôt. La réforme devrait comporter :

- La fusion de l'IR, de la CSG, de la PPE.

- Le passage à trois tranches : par exemple une tranche à taux 0, représentant un abattement sur le revenu d'un montant, A ; un taux normal, de l'ordre de 25 % ; un taux supérieur, 50 % par exemple, qui ne s'appliquerait qu'au-delà d'un certain revenu, B. Les entreprises devraient donc prélever 25 % du salaire sur la partie du salaire dépassant l'abattement. Seuls, les contribuables les plus riches dépassant le seuil B devraient faire une déclaration.

- La charge d'enfants ou d'un conjoint sans ressource serait prise en compte par l'élargissement du seuil A et, éventuellement, par l'application du quotient familial pour les contribuables dépassant le seuil B.

- La suppression de tous les mécanismes fiscaux dérogatoires, dont certains simplement abolis, d'autres remplacés par des subventions directes, selon des modalités spécifiques.

La simplification serait indéniable de même que le gain de justice fiscale puisque disparaîtraient les niches fiscales qui affaiblissent la progressivité de l'impôt et la tentation d'en créer de nouvelles. Mais, l'opération demande des choix sociaux et économiques délicats, en raison de la nécessité de remplacer toutes les niches fiscales par des subventions explicites.