

Réforme fiscale : les chantiers ne manquent pas

Patrick Roger, « *La table des dix commandements pour une (vraie) réforme* », *Le Monde*,
26 novembre 2013

Le premier ministre, Jean-Marc Ayrault, a annoncé une « remise à plat » de la fiscalité. Quels sont les objectifs poursuivis ? Quelles sont les pistes de réforme ? Quelles questions posent-elles ?

Fusion CSG-impôt sur le revenu

C'était l'engagement n° 14 du candidat Hollande. La fusion de ces deux prélèvements relève, en apparence, de la gageure. L'impôt sur le revenu (IR), dont le gouvernement attend 75 milliards d'euros de recettes fiscales en 2014, est progressif ; la CSG, pour un rendement supérieur à 93 milliards d'euros, est proportionnelle. L'IR, avec une assiette étroite, touche surtout les revenus du travail et est jonché de niches et d'abattements ; la CSG s'applique à (presque) tous les revenus. L'IR est calculé sur l'ensemble du foyer ; la CSG est individualisée. L'IR est prélevé l'année suivant les revenus déclarés ; la CSG est prélevée à la source. L'IR finance le budget de l'État ; la CSG, la protection sociale.

Les questions qui se posent, dès lors, pour parvenir à une harmonisation sont multiples. À commencer par la pérennité du financement de la Sécurité sociale si les deux prélèvements étaient fusionnés et alimentaient directement les recettes de l'État. Plutôt que de se focaliser sur une fusion à marche forcée, il n'est pas interdit de procéder sur les deux fronts pour parvenir à asseoir ces deux prélèvements sur une assiette large, incluant l'ensemble des revenus, non grevée d'innombrables dérogations, tout en introduisant de la progressivité dans la CSG.

Redistributivité

Selon le *Portrait social de la nation* publié le 14 novembre par l'Insee, les prélèvements ajoutés aux prestations sociales permettent, globalement, de réduire de moitié les écarts entre le niveau de vie moyen des 20 % des personnes les plus aisées et celui des 20 % les plus modestes. Toutefois, cette réduction procède pour les deux tiers des prestations et pour un tiers seulement des prélèvements.

En outre, le modèle retenu par l'Insee ne prend en compte, dans les prélèvements, que les impôts et cotisations directs. Or la TVA et les autres taxes indirectes pèsent bien plus lourd (plus de 170 milliards) que les autres impôts directs réunis. La fiscalité indirecte est nettement régressive par rapport au revenu disponible. Elle représente 20 % du revenu disponible pour les ménages du premier décile (les plus modestes) et seulement 9 % pour ceux du dernier décile (les plus aisés). Au final, l'écart entre les taux de prélèvements obligatoires au niveau du smic et pour le dernier décile est d'à peine 5 points. L'impôt devient même fortement dégressif pour le 1 % de la population le plus riche.

[...]

Quotient familial

La droite nourrit envers la gauche le soupçon de vouloir s'attaquer au quotient familial, instauré en 1945. Elle en veut pour preuve l'abaissement du plafond du quotient familial auquel elle a procédé, deux années de suite, en le portant de 2 336 à 2 000 puis à 1 500 euros par demi-part supplémentaire. Cette dernière décote du plafond a affecté 13 % des ménages, ceux dont les revenus mensuels sont supérieurs, par exemple, à 5 850 euros pour un couple avec deux enfants, sachant que les 10 % des ménages les plus aisés absorbaient un tiers de l'avantage octroyé par le quotient familial.

Pour la droite, remettre en cause le quotient familial est tabou. À gauche, les partisans d'une « déconjugalisation » de l'impôt, c'est-à-dire que soit imposé chaque contribuable individuellement, et non le foyer fiscal, proposent de substituer au quotient familial un crédit d'impôt remboursable, quel que soit le revenu des parents, et partagé entre ceux qui ont la charge des enfants.

Prélèvement à la source

Théoriquement, la retenue de l'impôt à la source ne pose aucune difficulté technique. Elle est pratiquée par la quasi-totalité des pays de l'OCDE. L'individualisation de l'imposition et la simplification de l'IR, grâce à la suppression de trop nombreuses niches fiscales, devraient favoriser la mise en place de ce système, qui a l'avantage d'accélérer, pour l'État, la rentrée des recettes et, pour le contribuable, d'avoir plus de visibilité sur son revenu disponible. Même si la mensualisation relativise cet avantage. Les syndicats sont toutefois réticents à l'idée que l'employeur puisse avoir une vision de la situation fiscale du salarié. Il reste en outre à régler le problème du passage à un impôt perçu sur les revenus de l'année précédente à un impôt prélevé à la source.

[...]

Assiette

Une grande réforme fiscale ne peut faire l'économie de la question de l'assiette d'imposition des revenus du travail et du capital. Si la première loi de finances mise en œuvre par le gouvernement Ayrault a rapproché les taux d'imposition affichés des revenus du capital de ceux du travail, une large partie des revenus du capital continue de disposer d'une fiscalité dérogatoire et, au final, d'échapper à l'impôt.

Les études de l'Institut des politiques publiques ont montré qu'un élargissement de l'assiette pourrait avoir un rendement de l'ordre de 4,5 milliards, 22 fois supérieur à ce qu'était censée rapporter la « taxe à 75 % » avant qu'elle ne soit retoquée.

[Les autres chantiers abordés par l'article concernent les niches fiscales, l'impôt de solidarité sur la fortune, la question du barème de l'impôt, la fiscalité des entreprises et la fiscalité locale]

Exploitation pédagogique

Lexique

Affectation de l'impôt : budget auquel est destiné l'impôt.

Assiette : base de calcul de l'impôt. Ce sont les sommes soumises au prélèvement.

Mode de calcul : progressif, proportionnel ou régressif selon que le taux d'imposition respectivement augmente, est fixe, ou diminue avec le niveau de revenu.

Niche fiscale : dispositif qui permet de réduire légalement le montant de son impôt (ex : dons à certains organismes, investissements dans les DOM...).

Échelle d'imposition : le ménage (familialisation de l'impôt) ou l'individu (individualisation de l'impôt).

Prélèvement à la source : au moment même où le revenu est perçu.

Quotient familial : système de parts qui permet d'accorder un avantage fiscal aux familles en fonction du nombre d'enfants.

Rendement : ce que rapporte l'impôt. Il dépend de l'assiette et du taux d'imposition qui lui est appliqué.

1. Caractériser les principaux impôts sur les ménages

- a. Remplissez le tableau suivant à partir des informations contenues dans l'article et en vous aidant du lexique.

| Comparaison Impôt sur le revenu et Contribution sociale généralisée | | |
|--|-----------|------------|
| | IR | CSG |
| Assiette | | |
| Rendement (attendu en 2014 en milliards d'euros) | | |
| Affectation | | |
| Mode de calcul | | |
| Échelle d'imposition | | |
| Mode de prélèvement | | |

- b. Quel est le principal impôt sur les ménages ? Précisez en quoi il se différencie des impôts décrits dans le tableau.

2. Analyser la redistributivité du système fiscal

- a. Relevez dans l'article les données qui mesurent l'ampleur de la redistribution verticale opérée par les prélèvements.
- b. En reprenant chacune des propositions soulignées dans le texte, expliquez le caractère peu redistributif, voire antiredistributif de notre système fiscal.

Remarque : Il est possible de répartir les propositions entre groupes d'élèves, chaque groupe exposant ensuite à la classe le résultat de son travail.

3. Discuter une des pistes de réforme de la fiscalité sur les ménages

Vous présenterez les arguments favorables à la mise en place d'un prélèvement à la source progressif sur tous les revenus fusionnant l'impôt sur le revenu et la CSG ; puis vous montrerez les arguments qui s'y opposent ou en soulignent la difficulté.

Corrigé

1. Caractériser les principaux impôts sur les ménages

a.

| Comparaison Impôt sur le revenu et Contribution sociale généralisée | | |
|--|--|---|
| | IR | CSG |
| Assiette | Revenus du travail essentiellement Étroite, nombreux abattements et niches | Quasiment tous les revenus Large |
| Rendement (attendu en 2014 en milliards d'euros) | 75 | 93 |
| Affectation | Budget de l'État | Budget de la Sécurité sociale |
| Mode de calcul | Progressif | Proportionnel |
| Niveau d'imposition | Le ménage : foyer fiscal | L'individu |
| Mode de prélèvement | Différé, impôt payé sur les revenus de l'année t en t + 1 après déclaration du ménage | À la source |

b. C'est la TVA, première recette fiscale (170 milliards d'euros) affecté au budget de l'État. À la différence de l'IR et de la CSG, c'est un impôt indirect sur la consommation, prélevé par le vendeur au moment de l'acte d'achat, dont le taux varie selon le type de biens et services. En % du revenu, elle est régressive (voir Question 2).

2. Analyser la redistributivité du système fiscal

a. La redistribution verticale réduit les écarts de revenus. Si on prend en compte la redistribution opérée par les prestations sociales et les prélèvements directs, elle divise par deux les écarts de niveau de vie moyen entre les 20 % les plus aisés et les 20 % les plus modestes. Mais un tiers seulement de cette réduction des inégalités est dû aux prélèvements. De plus, si on prend en considération la fiscalité indirecte, le bilan est beaucoup plus limité. L'impôt est finalement peu progressif : le taux de prélèvements obligatoires qui pèse sur les 10 % les plus aisés est à peine 5 points au-dessus de celui pesant sur un revenu égal au SMIC ; il est même régressif au-delà du dernier centile.

b.

- « La CSG est proportionnelle » : son taux est le même, quel que soit le niveau de revenu ; elle est donc neutre, elle n'a pas d'effet sur les inégalités de revenus.
- « L'IR, avec une assiette étroite, touche surtout les revenus du travail et est jonché de niches et d'abattements » : alors que la progressivité de l'IR devrait assurer une redistribution, les niches fiscales et des exemptions de toutes sortes limitent son assiette et favorisent davantage les revenus du capital que ceux du travail.
- « La fiscalité indirecte est nettement régressive par rapport au revenu disponible » : plus le revenu augmente, plus part des impôts indirects dans le revenu diminue et de ce fait, la fiscalité indirecte accroît les écarts de revenus. En effet, la TVA taxe la consommation ; or, les ménages les plus pauvres consomment la quasi-totalité de leur revenu alors que les plus aisés ont la possibilité d'épargner.
- « Les 10 % des ménages les plus aisés absorbaient un tiers de l'avantage octroyé par le quotient familial » : même s'il est plafonné, le système du quotient familial profite davantage aux catégories à hauts revenus. On peut souligner qu'il assure une redistribution horizontale mais que, sur le plan des inégalités de revenus, il est antiredistributif.
- « Une large partie des revenus du capital continue de disposer d'une fiscalité dérogatoire et, au final, d'échapper à l'impôt » : les revenus du travail sont davantage imposés que les revenus du capital. Or, étant donnée la concentration du patrimoine, ces derniers sont essentiellement perçus par les catégories aisées qui échappent ainsi en partie à l'impôt.

3. Discuter une des pistes de réforme de la fiscalité sur les ménages

Arguments favorables

L'élargissement de l'assiette du prélèvement grâce à la suppression des niches et à la taxation de tous les revenus de la même manière quelle que soit leur origine (revenus du travail et du capital) ; donc un impôt qui rapporte plus de recettes pour les budgets publics.

Plus de redistributivité, grâce à l'extension de la progressivité (la CSG actuelle ne l'est pas) et à l'harmonisation des taux d'imposition sur tous les types de revenus.

La simplification, la lisibilité grâce au prélèvement à la source, qui a aussi l'avantage d'éviter le décalage entre perception des revenus et paiement de l'impôt et donc d'accélérer les rentrées de recettes fiscales. Le prélèvement à la source individualise l'impôt mais cela n'exclut pas la prise en compte de la situation familiale selon d'autres modalités que l'actuel système du quotient familial.

Ainsi fusionner l'IR et la CSG permettrait de conjuguer les vertus d'un prélèvement à barème progressif (comme l'IR) et d'un prélèvement à la source à assiette large (comme la CSG).

Arguments opposés, difficultés

Difficile d'harmoniser les deux prélèvements étant donné leurs particularités. Se pose notamment la question de l'affectation des sommes prélevées. Comment répartir le futur impôt désormais unique entre budget de l'État et budget de la protection sociale ?

Le prélèvement à la source aboutirait à « déconjugaliser » l'impôt. Les partisans d'une redistribution horizontale via le quotient familial s'y opposent. Les syndicats ne veulent pas non plus que les employeurs disposent de données sur la situation fiscale de leurs salariés.

Problème du passage entre l'actuel mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu et un prélèvement à la source : l'année de la transition, difficilement envisageable de prélever à la fois l'impôt à la source et l'impôt sur les revenus de l'année $t - 1$.

Se mêlent ainsi à la fois la question de la fiscalité et celle du financement de la protection sociale, l'enjeu de la modernisation de l'État et des difficultés techniques, le débat sur la justice fiscale...