

**Conseil d'orientation scientifique
25 novembre 2010**

« La fiscalité »

Intervenants : Pierre-Alain Muet, député du Rhône, secrétaire national du Parti socialiste, président du Conseil d'analyse économique ; Thomas Piketty, directeur d'études à l'EHESS et professeur à l'Ecole d'économie de Paris

Présidence : Daniel Cohen

Les politiques suivies par les gouvernements de droite depuis presque dix ans ont fait de l'instrument fiscal un outil qui, non seulement creuse les inégalités, mais montre des défaillances qui peuvent lui être fatales. Deux raisons pour entreprendre une véritable révolution fiscale conjuguant justice sociale et rentabilité budgétaire, ce qui exclut les discours démagogues comme les demi-mesures.

Pierre-Alain Muet

En 2012, la situation en France pourra se résumer ainsi : explosion de la dette, du chômage et des inégalités. La dette aura ainsi doublé en dix ans de gouvernement de droite : 900 milliards d'euros en juin 2002, 1 800 milliards selon les prévisions du ministère en juin 2012. Ce qui représente des intérêts annuels de près de 55 milliards d'euros, bien plus que le déficit des retraites. Cette explosion n'est pas due à la seule crise. Selon la Cour des comptes, sur le déficit de 150 milliards d'euros cette année, seul un tiers est imputable à la crise, les deux tiers restants aux politiques menées les années précédentes, caractérisées par un certain nombre d'allègements fiscaux (près de 100 milliards) sur les prélèvements obligatoires. Il suffit de comparer l'Allemagne et la France : dans la même situation en 2005, la première a ramené son déficit à 0 % en 2008 (4 % aujourd'hui) tandis que la seconde le laissait dériver, atteignant presque 8 % en 2010.

C'est dire l'importance des choix idéologiques faits par le gouvernement français depuis presque dix ans qui a joué sur un allègement continu de la fiscalité sur les plus hauts revenus, sur le patrimoine, et creusé ainsi un peu plus les inégalités que d'autres pays se sont employés à compenser par une fiscalité *ad hoc*. Aujourd'hui, la fiscalité française est d'une injustice flagrante avec un impôt sur le revenu (IR), progressif, qui ne représente que 3,5 % du PIB (il est, dans d'autres pays européens, entre 7 et 10 %), mité par 480 niches fiscales, et un autre impôt, proportionnel celui-là, la contribution sociale généralisée (CSG) qui ne cesse d'augmenter pour équilibrer les finances sociales jusqu'à atteindre plus de la moitié de l'imposition totale de 7 %. Ce qui aboutit à ce paradoxe : si l'on regarde comment évolue la progressivité de l'impôt et que l'on monte dans l'échelle des revenus, le taux effectif

d'imposition passe par un pic concernant les cadres supérieurs ayant des salaires importants pour redescendre ensuite à 25 % pour les mille plus hauts revenus et 20 % pour les dix premiers. Un paradoxe qui s'explique par la moindre imposition qui touche les revenus du capital, le taux de prélèvement libératoire étant de 18 %. On est loin du barème de l'impôt sur le revenu.

Une réforme de fond de la fiscalité s'impose, d'autant plus urgente qu'il faudra réduire les déficits. La réduction des dépenses publiques n'y suffira pas et il faudra bien trouver des ressources supplémentaires. Il y a là un vrai enjeu pour la gauche, celui de rétablir de la justice sociale dans notre imposition, de construire un véritable impôt sur le revenu comme c'est le cas dans beaucoup d'autres pays, de le nettoyer de toutes ses niches fiscales qui en font un instrument d'optimisation, illisible par la majorité des citoyens. L'impôt sur les sociétés suit la même logique. Si les taux affichés sont élevés par rapport aux autres pays européens – 33,3 % –, la réalité – soit le taux effectif – diffère selon que l'on évoque les PME, (30 %), les grandes entreprises de plus de 2 000 salariés (13%) et les entreprises du CAC 40 (8 %). Là encore, ce sont les niches fiscales qui permettent aux plus grands de s'exonérer de l'impôt. Là encore, par souci de justice, il est nécessaire d'entreprendre une réforme en vue d'un impôt simple, clair, efficace, non manipulable, facteur d'efficacité économique et non d'optimisation fiscale.

La réforme essentielle qui est celle de l'impôt sur le revenu, de transformer celui-ci en un véritable impôt citoyen, revient à fusionner l'IR et la CSG en retenant du premier la progressivité et la base de la seconde, tout en veillant à ce que les revenus du travail et du capital soient taxés de la même façon. Un impôt moderne, individualisé, c'est-à-dire neutre vis-à-vis des choix familiaux et donc en rupture avec l'impôt familial de 1914 et la figure prédominante du père de famille. Un impôt, enfin, prélevé à la source, chacun pouvant ainsi connaître son taux moyen, ce qui est l'occasion aussi de fusionner avec lui la prime pour l'emploi, le revenu de solidarité active (RSA), de repenser l'ensemble pour obtenir un système fiscal simple. Cette réforme ambitieuse, dont on peut deviner les détracteurs, demandera un vrai courage politique pour la mener à bien. Mais elle permettra, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, d'affirmer que tout le monde paye l'impôt.

Reste la réforme de la fiscalité sur le patrimoine. Taxer le stock de patrimoine est non seulement une « faculté contributive » comme le dit le Conseil constitutionnel, mais surtout un élément efficace d'un point de vue économique. Si la taxation est bien adaptée, c'est une façon de ponctionner le capital dormant, les plus-values qui s'accumulent sans rien faire. Pour être juste, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) devrait être divisé en deux, selon la catégorie de Français à laquelle on s'adresse : ceux qui ont un patrimoine immobilier (la première tranche de l'ISF) et ceux qui appartiennent à la dernière tranche, avec plus de 16 millions de patrimoine dont une grande partie en capital mobilier. Et ce sont ces derniers qui bénéficient du bouclier fiscal, injuste par nature, qui prend en compte non le revenu réel mais le revenu fiscal, d'où le paradoxe suivant : les plus fortunés, en utilisant toutes les niches fiscales mises à disposition, ont la possibilité de déclarer un revenu imposable inférieur au RSA et se faire rembourser l'intégralité de ce qu'ils ont pu verser !

En conclusion, il est indispensable de réhabiliter le terme d'impôt dans notre discours. Les contreparties de la fiscalité ne sont rien d'autre que l'ensemble des services publics, services qui caractérisent aussi les pays développés. La politique qui a consisté pendant trente ans à démanteler tout ce qui était de l'ordre de l'intervention publique, à réduire la fiscalité au nom de la concurrence comme toute régulation n'est pas étrangère à la crise actuelle. Il est sans

doute temps de changer de logique. La social-démocratie, contrairement à ce que l'on dit, a l'avenir devant elle car les principes qui la fondent sont toujours d'actualité. Cependant, il ne suffit pas d'avoir raison pour gagner. La dernière élection a été remportée sur une idée fautive : travailler plus pour gagner plus. Or la France est le pays qui a la durée hebdomadaire de travail la plus élevée des pays les plus développés... C'est dire le travail politique qui reste à faire.

Thomas Piketty

Une remarque préliminaire : en matière fiscale, le diable est dans les détails. Les consensus – ou leur apparence – sur un grand impôt progressif et juste, comme les programmes passés de la gauche l'ont montré, ne sont suivis d'aucun effet une fois les élections remportées. Ou, pour le dire autrement, si les détails ne sont pas réglés au préalable, aucune grande réforme de la fiscalité n'a de chance d'aboutir. C'est un peu la raison d'être de notre livre *Pour une révolution fiscale*¹ : dépasser un certain nombre de lignes rouges avant les élections de 2012. Il propose des solutions parfaitement opérationnelles et chiffrées qui passent notamment par l'individualisation. En un mot, l'impôt sur le revenu est supprimé : au vu de son dépérissement – l'IR a été pratiquement divisé par deux en vingt ans – il est très difficilement réformable. En revanche, la CSG, qui a déjà une assiette, une technologie de prélèvement à la source, devient progressive avec un nouveau barème qui permet d'atteindre les mêmes recettes qu'aujourd'hui. Ce livre et le site internet qui lui est associé (www.revolutionfiscale.fr) permettent à chacun, pour la première fois en France, de simuler sa propre réforme fiscale. Une avancée démocratique notable lorsque l'on sait que le Parlement est incapable de chiffrer lui-même le moindre amendement fiscal et dépend entièrement de Bercy à chaque fois qu'il veut bouger un taux.

Une première leçon : avec une moyenne de 47 %, lorsque l'on additionne tous les prélèvements obligatoires, l'ensemble des Français paye des impôts importants. Les résultats obtenus montrent aussi pour la première fois, car le diagnostic ne prend pas seulement en compte l'impôt sur le revenu comme c'est le cas généralement, que le prélèvement global est vaguement progressif jusqu'au niveau des classes moyennes supérieures et devient franchement régressif ensuite. Autre enseignement : les bas salaires sont des contribuables et non des assistés. Avec 1 700 euros bruts par mois, leur taux global de prélèvements obligatoires, en comptant la TVA, les impôts indirects, les cotisations sociales, la CSG, est proche de 40 %. En partant de ce constat, la problématique du bouclier fiscal se trouve singulièrement changée. Dans un pays où le taux moyen d'imposition est de 47 %, on devrait avoir des groupes qui paient plus de 50 %. Or, premier paradoxe, c'est qu'ils n'existent pas, le profit n'ayant pas le taux de progressivité pour ce faire. Second paradoxe : on crée un bouclier fiscal, pris en compte pour les très hauts revenus, qui réduit d'un point l'imposition. Si l'on prend les quelques dizaines de milliers de contribuables les plus aisés, on est à 33/34 au lieu de 34/35 avant bouclier fiscal. On part ainsi d'une situation déjà régressive pour lui ajouter un instrument encore plus régressif. Un dispositif rendu possible par le concept de revenu adossé au revenu fiscal et non au revenu économique réel.

Autre point : les impôts sur le patrimoine, sur le capital en général et la progressivité d'ensemble. L'impôt sur la fortune joue là un rôle important et il est temps que la gauche

¹ Camille Landais, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^{ème} siècle*, Le Seuil / République des Idées, janvier 2011.

reprenne l'offensive sur la question. Les patrimoines ne se sont jamais aussi bien portés depuis un siècle et ce au moment où les revenus du travail augmentent péniblement de 1 % par an. D'où l'absurdité de penser que la priorité est de réduire l'imposition sur le patrimoine et d'augmenter celle sur le travail. L'ISF est un impôt qui fonctionne relativement bien et qui, par rapport aux taxes foncières, a l'immense mérite d'essayer d'être neutre vis-à-vis des différentes formes de patrimoine, qu'il soit foncier ou financier.

La proposition faite dans le livre et le barème choisi visent à rétablir un minimum de progressivité. Elle change néanmoins beaucoup de choses – suppression de l'impôt sur le revenu, extension de la CSG comme impôt progressif – dont certains points seront difficiles à assumer politiquement. En premier lieu, l'individualisation qui est en quelque sorte une vraie réforme de société. On peut souligner son caractère émancipateur pour les femmes qui, dans ce scénario, ne sont plus traitées comme des revenus d'appoint. Mais il ne faut pas sous-estimer l'attachement à un impôt, construit autour du foyer, qui date de 1914, et au quotient familial, devenu une sorte d'institution. Or l'individualisation est le socle de la réforme : elle permet de passer très facilement, techniquement (cela va dans le sens d'une simplification de l'impôt) au prélèvement à la source et à l'extension de la CSG.

Deuxième point difficile à assumer : la taxation de ce que l'on appelle parfois les revenus du capital, parfois les revenus de l'épargne. Il ne faut pas se leurrer, c'est un sujet qui fâche. Or la proposition n'est pas si audacieuse. Elle est de prendre l'assiette actuelle de la CSG, qui n'est pas une assiette complète contrairement à ce que certains rapports récents nous font croire : en matière d'intérêts, de dividendes, elle représente au plus 50 % des masses, ce qui est néanmoins un mieux au regard des 15 % de l'IR. A regarder certains chiffres, le système actuel relève en effet de l'absurde : le total des dividendes que l'on retrouve sur les déclarations d'impôts sur le revenu, soit 15 milliards d'euros, est deux fois moindre que le chiffre des allocations chômage, soit 29 milliards d'euros. Est-ce à dire qu'il y a moins de richesse dans ce pays au titre de ce qui est perçu par les actionnaires que par les chômeurs ? C'est une réalité : le système qui voulait à l'origine taxer les plus hauts revenus du patrimoine taxe plus aujourd'hui les allocations chômage que les dividendes ! Pour remédier à cette injustice, la moindre des choses à faire est de passer à l'assiette CSG, ce qui représente un alourdissement important de l'imposition et revient à faire payer les revenus du capital autant que ceux du travail. Or ce message est difficile à entendre car, en matière fiscale, le discours démagogique ambiant consiste à dire qu'il ne faut taxer ni l'épargne, ni le travail... Que faire puisqu'il n'y a rien d'autre... Et si l'on veut réduire l'imposition sur le travail, il faut donc augmenter celle sur le patrimoine : 15/20 milliards, soit dix points de prélèvement sur l'épargne, ce qui permet de réduire les taux d'imposition jusqu'à un niveau élevé de revenu, jusqu'à 6 000 euros bruts par mois, par personne. Ce barème choisi n'a rien de révolutionnaire, mais il allège l'impôt de ceux qui n'ont que leur salaire pour vivre.

Débat

Le premier intervenant remarque que l'on oublie souvent d'autres modèles de société comme celui de nos voisins très libéraux, les Britanniques, qui ont depuis longtemps cumulé l'imposition égale au taux marginal des revenus du capital et du travail, un taux de 40 % retenus à la source. Suit une question : n'est-il pas plus vertueux de taxer le foncier plutôt que les revenus du capital qui contribuent à alimenter les fonds propres des entreprises ou à financer la dette de l'Etat ?

Un deuxième commentaire porte sur l'état des finances publiques et sur la révolution fiscale à mener. Un premier point : si cette révolution doit viser plus de justice, elle doit aussi entraîner plus de recettes pour l'Etat. Quelle est alors la marge de manœuvre, c'est-à-dire quelle augmentation de prélèvements peuvent supporter les ménages, l'économie, la société ? Deuxième point : cette réforme doit être prioritaire car sans cet outil fiscal les autres objectifs ne pourront être atteints. Malgré le danger, la gauche doit l'inscrire au début de son calendrier.

Un nouvel intervenant oppose deux critiques radicales aux exposés. D'une part, avec ses barèmes concernant les cotisations sociales, le système actuel est extrêmement redistributif, comparé en particulier à celui de l'Allemagne. D'autre part, la France reconnaissant le mariage, le droit à un couple de déclarer ensemble ses revenus, l'individualisation serait une mesure anticonstitutionnelle tout comme la suppression du quotient familial..., sans parler des manifestations à prévoir si une telle réforme passait.

En revenant sur les objectifs de la fiscalité, un intervenant souligne que le tout premier d'entre eux est aujourd'hui le rendement budgétaire même si la justice sociale reste au cœur des préoccupations de la gauche. Les marges de manœuvre diffèrent selon que l'on se place d'un point de vue économique ou politique. A bien écouter les économistes, il faut trouver 100 milliards d'euros avec un équilibre entre deux tiers de baisses de dépenses et un tiers d'augmentation des impôts, soit trente milliards d'euros. Economiquement, on peut sans doute aller plus loin comme le montrent les pays nordiques qui ont des prélèvements obligatoires très supérieurs aux nôtres mais dont il faut saluer la qualité de la dépense publique. Politiquement, les marges de manœuvre sont en revanche quasiment nulles, car le terrain sur lequel veut nous mener Nicolas Sarkozy se résume à « non aux augmentations d'impôts ». C'est le sujet qui peut nous faire trébucher en 2012.

Une autre intervention vante les mérites de la réforme proposée par Thomas Piketty car elle résout, politiquement, bon nombre de difficultés. Au lieu de procéder étapes par étapes, elle permet de passer à un impôt prélevé à la source via une GSG progressive tout en éliminant les niches fiscales. Et ce d'une manière aussi rapide que radicale. Concernant le quotient familial, un crédit d'impôt par enfant peut remplacer celui-ci de manière avantageuse. Enfin, il semble que le modèle hollandais puisse faire école, c'est-à-dire un impôt sur les revenus du capital taxant à 40 % le stock de capital dans son ensemble, y compris productif, en fonction de sa rentabilité moyenne sur cinq ans. Car on ne peut réfléchir à l'impôt sur le revenu sans faire le même exercice sur l'imposition du capital.

Tout en étant séduit par l'individualisation, l'intervenant suivant associe ce changement de système à une question sur l'évolution de la protection sociale. Si le fait d'intégrer la santé dans un financement par l'impôt ne pose *a priori* pas de problème, il n'en va pas de même pour la retraite : les inégalités en termes de salaires se reproduisent dans les retraites. Or, si l'on inaugure un système de prélèvement progressif pour financer ces dépenses, la logique change du tout au tout. Ce qui revient à se demander si cette nouvelle forme d'architecture fiscale, un impôt global, ne risque pas de menacer à terme le financement de la protection sociale.

Le dernier intervenant soulève un certain nombre de questions, dans une perspective pédagogique pour 2012. Dans la mesure où la fiscalité est un outil et non une finalité, il est nécessaire de réhabiliter l'impôt et dire en quoi la fiscalité est un moyen qui, perçu positivement, sert à la redistribution et au maintien du bon fonctionnement des services

publics. D'autre part, il faut aborder clairement la relation entre l'individu et le collectif, leçon tirée du mouvement sur les retraites. Mieux prendre en compte la situation des individus n'a jamais interdit d'avoir un système collectif redistributif, mais permet aux personnes de se reconnaître dans les débats. Autre question à trancher, qui est récurrente : la relation travail/capital. Ce débat a eu lieu sur la question des retraites, sur l'idée qu'il fallait aller vers une taxation plus forte du capital sans avoir les mêmes garanties, la même durabilité, visibilité que sur la taxation du travail. Pour la CFDT, les cotisations restent centrales – la taxation du capital étant toujours un enjeu fondamental – pour la pérennité du système intergénérationnel. C'est la raison pour laquelle la CFDT n'est pas pour une fusion entre la CSG et l'IR car en période de difficulté, s'il y a déficit, la première chose serait peut-être de ponctionner la protection sociale, voire d'aller vers un système individualisé dans le mauvais sens du terme.