

Un nouvel Impôt de Solidarité sur le Revenu

Résumé

L'impôt sur le revenu est devenu illisible. Les revenus les plus élevés sont surimposés sous réserve de très nombreuses niches dont profitent d'autant plus les foyers qu'ils sont plus riches. Les taux d'imposition supérieurs, jusqu'à 49% avec la surtaxe Fillon, découragent l'activité et favorisent sans cesse la création de niches supplémentaires sous les pressions catégorielles. Au niveau des revenus les plus bas les mesures de dégrèvement et décote se sont multipliées de telle façon que le calcul de l'impôt est devenu opaque. A l'inverse, la CSG, malgré quelques différences de taux est encore un outil simple portant sur tous les revenus, quasiment sans exception ni distorsion. Il est possible d'envisager un système permettant de fusionner l'impôt sur le revenu et la CSG de façon à profiter de la simplicité et du rendement de celle-ci tout en conservant le principe de progressivité ancré dans la tradition française.

Il est proposé de regrouper dans un unique impôt la CSG, avec ses taux actuels, qui seraient augmentés d'un taux uniforme de 15% applicable au-dessus d'une franchise de 17 000€ par part sur le revenu net, sans abattement ni exonération, des revenus du foyer. L'assiette de cet impôt regroupant CSG et impôt sur le revenu serait celle de la CSG.

Le rendement de l'impôt serait équivalent à celui de la CSG augmenté du produit de la nouvelle imposition à 15% au-delà de 17 000€ par part, soit un rendement complémentaire de 89Md€ à comparer au produit brut actuel de l'impôt sur le revenu attendu pour 2017 de 78Md€, représentant un gain de 11 md€. C'est possible grâce à l'extension de l'assiette de l'impôt sur le revenu à celle de la CSG.

Ce nouvel impôt serait modéré et modérément progressif, simple, juste et efficace. Aucun contribuable ne paierait plus qu'il ne paye aujourd'hui. Il remobiliserait les énergies de ceux qui veulent entreprendre et travailler. Il dégagerait des marges budgétaires.

Une telle réforme pourrait être faite sans pénaliser quiconque et atténuerait la charge des mesures d'augmentation de CSG envisagées aujourd'hui pour financer diverses exonérations de cotisations.

L'impôt sur le revenu

Pour 2017, le projet de loi de finance estime les recettes brutes de l'impôt sur le revenu à 78 328 000 000 euros et les recettes nettes à 73Md€ après prise en compte de 33Md€ d'avantages divers (non compris les quotients familial et conjugal) accordés à de nombreuses catégories de contribuables et dénommés « dépenses fiscales » dans le jargon budgétaire ou plus simplement niches fiscales.

L'impôt sur le revenu est perçu principalement sur les traitements, salaires, pensions et retraites, mais après divers aménagement, déduction et autres avantages qui réduisent sensiblement l'assiette de taxation.

Les revenus sont imposés par part, c'est-à-dire après division du revenu du foyer par le nombre de parts qu'il représente, soit pour l'essentiel une pour chacun des parents, une demie pour chacun des deux premiers enfants au foyer et une part pour les suivants, sous réserve de diverses dérogations. Chaque part est imposée selon le barème progressif ci-après avant que le résultat ainsi obtenu par part soit multiplié par le nombre de parts pour obtenir le montant de l'impôt du foyer.

Barème progressif pour les revenus perçus en 2017

Fraction du revenu imposable	Taux applicable
< 9 710	0%
<= 26 818	14%
< = 71 898	30%
<= 152 260	41%
> 152 260	45%

En réalité, l'impôt sur le revenu n'est pas payé à partir de 9710€ par part car un mécanisme de réduction de l'impôt dû par les ménages modestes, correspondant à une double « décote », repousse en fait le seuil d'imposition jusqu'à un revenu de 14 500€. L'impôt après première décote est encore réduit de 20% au-dessous de 18 500€ et d'un taux compris entre 0 et 20% pour les revenus imposables compris entre 18 500 et 20 500€¹.

Le système de l'impôt sur le revenu est complexe et il conduit à concentrer l'impôt sur un petit nombre de contribuables à des taux fortement progressifs. Seuls 45,5% des foyers fiscaux payent l'impôt sur le revenu et les 10% des foyers les plus riches acquittent 70% de l'impôt sur le revenu ou encore 50% du produit consolidé IR/CSG. Ce système crée des désincitations au travail et à la créativité.

Les familles modestes ne sont pas pour autant épargnées par les charges fiscales et sociales puisque selon l'étude OCDE 2017 sur « les impôts sur les salaires », en 2016, le coin fiscal (qui correspond au montant total des impôts sur les revenus du travail versés par les salariés et les employeurs, diminué des prestations familiales reçues, en pourcentage des coûts de main-d'œuvre pour l'employeur) le plus élevé au sein de l'OCDE pour les familles comptant deux enfants et un seul apporteur de revenu rémunéré au salaire moyen était celui de la France (40.0 %). La Belgique, la Finlande, la Grèce, l'Italie et la Suède enregistraient des coins fiscaux compris entre 38 % et 40 %. C'est en Nouvelle-Zélande que le coin fiscal était le plus faible pour ces familles (6.2 %), suivie du Chili (7 %), de l'Irlande (8.3 %) et de la Suisse (9.1 %). La moyenne pour les pays de l'OCDE était de 26.6 %. Pour les familles ayant deux enfants et les deux

¹ Cf. Lefebvre, Memento 2290 Les contribuables dont le **revenu** fiscal de référence est inférieur à 20 500 € pour la première part de quotient familial (célibataires, divorcés, séparés ou veufs) et à 41 000 € pour les deux premières parts (couples mariés ou pacsés, soumis à une imposition commune), majorés de 3 700 € (ou 1 750 €) par demi-part (ou quart de part) supplémentaire bénéficient d'une réfaction d'**impôt** sur le montant de leur **impôt** brut après application, le cas échéant, de la **décote**.

Cette réfaction est égale à 20 % du montant de cet **impôt** pour ceux d'entre eux dont le **revenu** fiscal de référence n'excède pas 18 500 € (célibataires, divorcés, séparés ou veufs) et 37 000 € (couples mariés ou pacsés soumis à une imposition commune), limites l'une et l'autre majorées selon les modalités susvisées. Au-delà de ces limites, le taux de la réfaction devient dégressif et est égal à 20 % multiplié par le rapport suivant Plafond du **revenu** fiscal de référence ouvrant droit à l'allègement - **Revenu** fiscal de référence du foyer fiscal / 2 000 € (célibataires, divorcés, séparés ou veufs) ou 4 000 € (couples mariés ou pacsés, soumis à une imposition commune)

parents recevant un salaire, l'un représentant le salaire moyen et l'autre 67% du salaire moyen, le France est la plus imposée après la Belgique.

La réalité est que les aides fiscales, qui ont été importantes, ont été peu à peu remplacées par des aides sociales, mais celles-ci, souvent versées sous conditions de ressources, n'ont pas remplacé les aides fiscales qui existaient antérieurement pour les familles moyennes. Celles-ci souffrent donc particulièrement de la fiscalité française tandis que les ménages dont les revenus sont les plus élevés sont aussi ceux qui profitent le plus du maquis fiscal.

Parallèlement, et pour simplifier notre système de prélèvements fiscaux et sociaux, deux réformes importantes sont toujours en discussion : la fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu d'une part et, plus récemment, le prélèvement de l'impôt sur le revenu par retenue à la source. Un même mouvement pourrait sans doute achever les deux réformes souhaitées en même temps.

La CSG

Le taux de la **CSG** est fixé à :

- 8,2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ;
- 9,5% sur les produits des jeux ;
- 7,5 % sur les revenus d'activité (salaires et revenus non salariaux) ;
- 6,6 % sur les pensions de retraite et d'invalidité ;
- 6,2 % sur les allocations de chômage, les indemnités d'activité partielle et les indemnités journalières de sécurité sociale versées en cas de maladie, maternité ou accident ;
- 7,5 % sur les allocations de préretraite ou de cessation anticipée d'activité ; étant spécifié que par exception, les allocations versées aux bénéficiaires dont la préretraite ou la cessation anticipée d'activité a pris effet avant le 11-10-2007 se voient appliquer le taux réduit de 6,6 %.

Le taux de **CSG** sur les revenus de remplacement peut être ramené à 3,8 % dans certains cas voire bénéficier d'exonérations ²

² Sont exonérées de **CSG** et de **CRDS** les pensions de retraite ou d'invalidité :

- dont le bénéficiaire est titulaire d'un avantage de vieillesse ou d'invalidité non contributif servi par un régime de base de sécurité sociale sous condition de ressources et financé par le Fonds de solidarité vieillesse ou le Fonds spécial invalidité ; cette condition de ressources est celle de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ;
- servies aux personnes dont le revenu fiscal de référence de l'avant-dernière année (2015 pour la **CSG** et la **CRDS** de 2017) n'excède pas 10 996 € pour la première part de quotient familial et 1 468 € pour les quarts de part suivantes.

Au regard de l'impôt sur le revenu, la **CSG** est déductible, à hauteur de 5,1 %, des revenus d'activité ou bénéfiques au titre desquels elle est acquittée, de 3,8 % pour les revenus de remplacement assujettis au taux de 6,2 %, et de 4,2 % pour ceux assujettis au taux de 6,6 %. Il reste donc toujours une fraction non déductible de 2,4 %. Par exception, pour les revenus assujettis au taux réduit de 3,8 %, la **CSG** est intégralement déductible.

L'assiette de la **CSG** et de la **CRDS** est en principe alignée sur celle des cotisations sociales, après application, s'agissant des salaires et des allocations de chômage, d'un abattement forfaitaire de 1,75 % calculé sur une base limitée à quatre plafonds de sécurité sociale.

Ainsi, le système de la **CSG** n'est pas si simple, mais il l'est beaucoup plus que celui de l'IR et surtout, il ne contient que très peu de dérogations. Il n'y a pas de niches. De ce fait son assiette est beaucoup plus large. L'essentiel en est formée pour l'essentiel par les revenus d'activité et de remplacement ainsi que le fait ressortir le tableau ci-après :

Assiette de la CSG en Md€

	2014	2015	2016 (p)
Activité	877	900	923
Remplacement	269	287	287
Capital	116	120	120
Patrimoine	54	57	57
Placement	62	63	63
Jeux	4	4	4
CSG totale	1 266	1 311	1 334

Source : DSS/SDEPF/6A

Le produit de la **CSG** s'est élevé en 2016 à 97Md€.

Les personnes dont le revenu fiscal de référence dépasse ces plafonds, sans atteindre 14 375 € pour la première part de quotient familial et 1 919 € pour les quarts de part suivantes, sont passibles sur leurs pensions de retraite ou d'invalidité d'une **CSG** au taux réduit de 3,8 %, intégralement déductible du revenu imposable, tout en restant assujetties à la **CRDS** au taux normal.

Les personnes titulaires de faibles revenus peuvent bénéficier, sur leurs allocations de chômage et leurs indemnités d'activité partielle, d'une exonération de **CSG** et de **CRDS** ou d'un taux réduit de **CSG** dans les mêmes conditions que les personnes percevant une pension de retraite ou d'invalidité.

La fusion de l'IR et la CSG et la simplification de l'impôt

Le rendement de l'impôt sur le revenu est à la mesure de son assiette, plus modeste. Le produit qui en est attendu pour 2017 est de 73,4Md€. L'assiette en représente 960Md€, soit près de 30% de moins que l'assiette de la CSG.

Il est proposé d'intégrer l'impôt sur le revenu dans la CSG en augmentant les taux de celle-ci d'un montant égal pour tous applicable au-delà d'une certaine franchise pratiquée en tenant compte des quotients familiaux et parentaux actuels, de telle manière qu'aucun contribuable ne soit perdant.

C'est possible avec un taux uniforme de 15% pratiqué sur chaque part de revenu au-delà de 17 000€.

Le nombre de parts en fonction de la composition des foyers fiscaux est connu :

Répartition des foyers fiscaux par nombre de parts

(en millions de foyers)	Célibataires	Divorcés	Mariés	Pacsés	Veufs	Total
1 part	10,8	3,1	-	-	2,8	16,7
1 part 1/4, 1/2 ou 3/4	2	1,3	-	-	0,7	3,9
2 parts	1	0,6	5,7	0,3	0,2	7,7
2 parts 1/4, 1/2 ou 3/4	0,2	0,2	2,5	0,3	0,1	3,4
3 parts	0,2	0,1	2,1	0,3	0,1	2,7
3 parts 1/4, 1/2 ou 3/4	0	0,1	0,1	0	0	0,2
4 parts	0	0	0,8	0,1	0	1
Plus de 4 parts	0	0	0,3	0	0	0,4
Total	14,2	5,4	11,6	1,1	3,9	36,1

(Source : Projet de loi de finances 2017. Evaluation préalable de l'article 38 / Retenue à la source)

Sur la base du tableau ci-dessus, il y a 61,25millions de parts à prendre en compte pour 36,1 millions de foyers fiscaux, soit 1,7 part par foyer en moyenne. Sur la base de 37M de foyers qu'indique par ailleurs la direction de la législation fiscale, il y aurait 1,655 part par foyer. C'est l'hypothèse que nous retiendrons.

Nous savons que 54,5% des foyers ne payent pas l'impôt et qu'ils ont des revenus fiscaux de référence qui sont de l'ordre de 13 245€ par foyer ainsi qu'il ressort de la moyenne du revenu fiscal de référence des 5,5 première tranches :

**Répartition des bénéficiaires de la réduction d'impôt
parmi l'ensemble des foyers fiscaux**

Borne inférieure de RFR	Borne supérieure de RFR	Nombres de foyers fiscaux	Nombre de foyers fiscaux gagnants	Gain moyen (en euros)
0	3 569	3 700 244	-	-
3 569	9 053	3 700 244	-	-
9 053	12 811	3 700 244	-	-
12 811	16 167	3 700 244	909 470	49
16 167	19 300	3 700 244	1 960 220	143
19 300	23 895	3 700 244	1 036 067	80
23 895	29 520	3 700 244	433 283	56
29 520	37 720	3 700 244	1 417 632	255
37 720	52 716	3 700 244	1 196 608	229
52 716	-	3 700 244	31 620	128
Total		37 002 440	6 984 900	154

Source : direction de la législation fiscale, cf. Sénat 25 juin 2017 Projet de loi de finances pour 2017 : Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances)

Nous pouvons prévoir d'imposer tous les foyers au taux de 15% au-delà de 17 000€ (soit un revenu de référence de 15 300€ après abattement forfaitaire pour frais de 10%) sur la base de l'assiette de la CSG. Celle-ci est de 1 334Md€ dont il faut donc déduire les parts de ceux qui ne payent pas l'impôt et qui ne le paieront pas plus, soit une déduction de 267Md€ (54,5% x 37M de foyers x 13 245€ en moyenne par foyer) et le montant non imposable de 17 000€ par part des autres contribuables effectifs, soit 474Md€ (45,5% x 37M de foyers x 1,655 nombre de parts x 17 000€ en moyenne par part). Cela donne une assiette imposable de 593 Md€ (1 334 Md€ - 267 - 474) qui peut être imposée à un taux uniforme et proportionnel de 15%, ce qui permet d'obtenir un produit de l'impôt supérieur au produit actuel de l'impôt sur le revenu, soit un produit brut de 89Md€, sachant que le cout de la collecte d'un impôt aussi simplifié serait bien moindre que le coût actuel.

Tous gagnants

Ce nouvel impôt, l'ISR, serait donc calculé au taux actuel de la CSG de chacun augmenté de 15% pour tous, sous réserve d'une franchise de 17 000€ par part pour la seule application de ce taux de 15%, sans limitation de la déduction par part de façon à rendre aux familles les avantages qui leur avaient été grignotés année après année.

Sur cette base, le tableau ci-après montre au travers de quelques exemples que tous les Français seraient gagnants. Il met en comparaison le montant de l'impôt sur le revenu que payent aujourd'hui les contribuables concernés (en sus de la CSG) par rapport à celui qu'ils payeraient en cas d'application du nouvel ISR (en sus de la CSG également).

FOYERS	Revenu 2016 imposable (avant abattement de 10 %) (en €)	Impôt dû en 2017 (après abattement de 10 %) (en €)	Impôt qui serait dû au taux de 15 % (après franchise de 17 000 € et sans autre abattement) (en €)
Célibataire	14 500	0	
Célibataire	16 000	0	0
Célibataire	17 000	164	0
Célibataire	20 500	782	525
Célibataire	22 778	1 479	866
2 parents + 1 enfant à charge	42 500	1 204	0
2 parents + 1 enfant à charge	45 000	1 645	375
2 parents + 1 enfant à charge	50 000	2 902	1 125
2 parents + 1 enfant à charge	55 556	3 602	1 958
2 parents	60 000	4 899	3 900
2 parents	66 667	6 699	4 900
2 parents + 2 enfants	60 000	3 482	1 350
2 parents + 2 enfants	66 667	4 322	2 350

Les marges dégagées par ce nouvel impôt par rapport à l'impôt sur le revenu actuel sont dues bien évidemment à l'élargissement de l'assiette à celle de la CSG et à la suppression des niches que le taux modéré de l'impôt rend définitivement injustifiées. Cette marge permettrait de réduire l'augmentation prévue de la CSG et peut-être, progressivement, de l'unifier au même taux pour tous ou presque. L'avantage que tous retireraient de cette réforme fiscale rendrait indolore l'augmentation résiduelle de la CSG. Certains seraient perdants sans doute, mais il ne s'agirait que de ceux qui profitaient abusivement des niches fiscales ou qui opéraient des « montages » réservés aux initiés.

Cet impôt qui se substituerait à la CSG et à l'IR aurait donc deux taux, un taux de base correspondant à la CSG actuelle (éventuellement augmentée selon les projets en cours) et un taux complémentaire uniforme pour tous ceux qui dépasseraient 17 000€ par part. Il serait donc progressif, mais plus modérément qu'aujourd'hui. Il est proposé que les taux soient tous liés entre eux constitutionnellement de telle façon que la modification d'un taux entraîne automatiquement à due proportion la modification des autres taux de façon, ce

qui éviterait les dérives populistes et démagogiques et stabiliserait l'impôt dont il pourrait être prévu que les taux doivent rester les mêmes sur 5 ans.

Un impôt simple, juste et efficace

Outre les gains financiers, cet impôt aurait tous les avantages suivants :

1. Le taux de fraude serait réduit par la simplicité et la modicité même de l'impôt : pourquoi frauder pour gagner 15% ?
2. La simplicité de calcul et de perception, qui en réduirait le coût, faciliterait la mise en place d'un prélèvement à la source qui pour autant ne désresponsabiliserait pas les contribuables sachant et retenant aisément que le taux de prélèvement est de 15% en amont ;
3. Au demeurant, il n'y aurait plus besoin d'instituer un régime spécifique pour les revenus du patrimoine qui bénéficieraient de ce nouveau régime comme les autres revenus ;
4. Il n'y aurait plus de déduction d'une partie de la CSG puisqu'il s'agirait du même impôt. Néanmoins la franchise de 17 000€ par part est calculée pour que personne n'y perde ;
5. Le nouvel impôt devrait être prévu pour contribuer aux dépenses générales de l'Etat, en ce compris dans ses missions de solidarité, pour ne pas être assimilé à une cotisation sociale et éviter ainsi tous les risques encourus par la CSG sur les non-résidents et/ou leurs revenus français ;
6. Payés par tous, cet impôt serait démocratique au sens plein du terme, d'un geste citoyen. Il responsabiliserait chacun en lui faisant mesurer la charge des dépenses publiques par la contribution requise à cet effet. Conformément aux termes de 'la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, Pierre Joseph Proudhon demandait déjà que soit établi un impôt proportionnel : « L'impôt, devant être payé par chacun, 1/ en raison de sa personne, 2/ en raison de ses facultés, doit être proportionnel à sa fortune : idée conforme au principe de l'échange; aux règles d'une comptabilité sévère, en un mot aux lois de la justice³ »

³ Proudhon, *Théorie de l'impôt*, 1860

7. Cette justice est notamment le fruit de l'égalité proportionnelle qui est ainsi appliquée à tous les contribuables, sans possibilité pour eux de jouer avec les niches et autres petits arrangements ;
8. Le taux affiché de 15% serait attractif pour les étrangers et notamment pour les chercheurs et cadres aujourd'hui réservés à l'égard de la France à cause de sa fiscalité réputée excessive ;
9. Plus généralement cette simplification et rationalisation de l'impôt autant que sa modération contribueraient à libérer les énergies de tous ceux qui ont envie d'entreprendre et de travailler mais qui sont aujourd'hui découragés par le poids des prélèvements et leur complexité. C'est une vieille règle énoncée déjà par le ministre d'Henry IV, Barthélémy de Laffemas, que les « Hauts taux tuent les totaux ». A l'inverse, des taux modérés favorisent la croissance et la dynamique d'un pays.

Certes, ce serait aussi un changement de philosophie politique au travers d'une certaine neutralité de l'impôt qui laisse les citoyens libres de leurs dépenses et du choix de leurs ressources sans que l'Etat ait à les inciter à acheter de l'immobilier locatif ou à faire des travaux de rénovation thermique. Ils le feront naturellement si c'est leur intérêt. L'impôt proportionnel empêche l'instrumentalisation du régime d'imposition. Il limite les interférences du pouvoir dans tous les secteurs de la vie économique et sociale.

Les expériences d'impôt proportionnel menées à l'étranger ont toutes été des réussites.

Jean-Philippe DELSOL
Avocat, Président de l'IREF