

Un impôt juste,
c'est possible !

PIERRE-ALAIN MUET

Un impôt juste,
c'est possible !

ÉDITIONS DU SEUIL
25, bd Romain-Rolland, Paris XIV^e

Ce livre est édité sous la direction de Christian Chavagneux.

ISBN : 978-2-02-139060-5

© Éditions du Seuil, octobre 2018

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.seuil.com

Introduction

Au moment où le terme « réforme structurelle » est devenu l'alpha et l'oméga du discours politique, il est une réforme oubliée en chemin qui reste d'une cruelle actualité : celle de l'imposition des revenus. Conçu lors de la Première Guerre mondiale, modifié après la Seconde, puis en 1959, l'impôt sur le revenu (IR) proprement dit n'a fait l'objet d'aucune réforme d'ensemble depuis, alors même que la société française s'est profondément transformée. Complexifié par l'accumulation de bricolages, mité par la multiplication des niches fiscales, figé dans la conception familiale de l'immédiat après-guerre, il est resté aveugle aux changements concernant la société ou l'activité.

Avec la création puis la montée en charge de la CSG et la réduction quasi continue de l'impôt sur le revenu jusqu'à ces dernières années, notre imposition des revenus – constituée de deux impôts profondément différents, l'IR et la CSG – est devenue atypique dans le paysage européen. Commençant à un taux moyen très élevé – le taux de la CSG – qui pèse fortement sur la moitié la plus modeste de nos concitoyens, elle n'est progressive que pour l'autre moitié, confortant l'idée fausse que seule la moitié des Français paieraient un impôt sur le revenu.

C'est en devenant – tardivement – député que j'ai mesuré la complexité, parfois volontairement entretenue, des questions

fiscales, éloignant de plus en plus le citoyen de ce qui fut l'acte fondateur de nos démocraties modernes : le consentement à l'impôt.

Car dans l'histoire de nos démocraties – en Angleterre, aux États-Unis, en France – la naissance des Parlements a été étroitement liée à celle de l'impôt moderne. Et l'acte qui, aujourd'hui encore, exprime dans tous les pays le pouvoir délégué par les citoyens à leurs représentants est le vote de l'article qui autorise le gouvernement à lever l'impôt, un consentement solennellement consacré par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Or, comment évoquer ce lien entre citoyenneté et impôt, quand ce dernier est incompréhensible pour une grande partie de nos concitoyens et qu'à l'approche de la déclaration des revenus les seuls exercices proposés au contribuable sont la multiplication des courriels l'invitant à défiscaliser.

Si notre système est devenu aussi complexe, c'est parce que les questions fiscales sont trop souvent abordées de façon partielle, sans prendre en compte l'impact d'une réforme sur l'architecture globale des prélèvements. Comment peut-on juger de l'équité ou de l'efficacité d'une mesure particulière sans avoir une vue d'ensemble du système fiscal et social ? Faute de cette vision globale, les meilleures intentions peuvent aboutir au pire des résultats. C'est la raison pour laquelle je plaide depuis longtemps pour une réforme globale et durable, longuement étudiée et débattue, comme l'ont été en leur temps les grandes réformes du passé évoquées dans cet ouvrage.

Au cours de mes dix années d'activité parlementaire, j'ai participé à tous les combats de la gauche pour réformer un système fiscal à bout de souffle, complexe, illisible, dont nos concitoyens ne sont convaincus ni de sa justice, ni de son efficacité. Ayant accompagné François Hollande quand il prônait la révolution

INTRODUCTION

fiscale, puis tenté avec Jean-Marc Ayrault de relancer la réforme quand le président l'abandonnait, je tire dans cet ouvrage les leçons d'un quinquennat décevant et d'une nouvelle présidence jusqu'à présent peu préoccupée de justice fiscale, mais aussi celles de la longue histoire de notre imposition des revenus, pour proposer une réforme simple diminuant l'impôt des plus modestes sans augmenter celui de quiconque.

Le survivant de la réforme oubliée, le prélèvement à la source, verra le jour en janvier 2019. Il pourrait être l'occasion de reprendre ce chantier pour construire une imposition des revenus plus simple, plus claire, plus juste, intégrant le socle d'une protection sociale adaptée au XXI^e siècle : le revenu universel.

Chapitre 1

Emmanuel Macron : le retour de l'économie du ruissellement

Bercy, mardi 30 août 2016. Pendant que le président François Hollande prononce son discours annuel sur la politique étrangère de la France, le ministre de l'Économie Emmanuel Macron annonce dans une conférence de presse qu'il vient de donner au président de la République sa démission du gouvernement Valls où il a siégé deux ans. Si certains s'interrogent sur l'avenir de l'ex-ministre de l'Économie, si le président dit croire en sa loyauté, le fin observateur de la vie politique qu'est le journaliste Olivier Mazerolle affirmera que l'on a rarement entendu de phrases aussi féroces que celles prononcées ce jour-là. Le ministre, qui n'a pas été « autorisé » à conduire les réformes nécessaires, dénonce « l'impuissance » d'une action politique plus préoccupée de ses « propres soubresauts » que de « l'intérêt général », avant de faire l'éloge funèbre d'un président à qui « les Français rendront justice » et d'annoncer en conclusion qu'il est « déterminé à tout faire [...] pour transformer la France dès l'année prochaine ».

Et « l'homme seul » que décrivait François Hollande lors du départ de son ministre de l'Économie va profiter d'une conjonction des astres assez exceptionnelle. François Fillon, qui surgit au dernier moment en battant les deux favoris de la primaire de droite, explose en vol quelques semaines plus tard ; François

Hollande, qui se préparait contre vents et marées à se présenter à la primaire de gauche, se décrédibilise un peu plus avec un ouvrage de confession inimaginable et abandonne ; Manuel Valls disparaît dans la primaire de gauche et le candidat socialiste Benoît Hamon est distancé par la France insoumise de Jean-Luc Mélenchon. Et bien que le candidat Emmanuel Macron ait été très largement l'inspirateur de la politique économique de François Hollande, il réussira à symboliser la rupture avec le quinquennat écoulé, comme l'avait fait avant lui Nicolas Sarkozy vis-à-vis de Jacques Chirac.

Marqué par le discrédit du quinquennat précédent, Macron fait de la fidélité aux engagements pris durant la campagne le fil conducteur d'une politique « et de droite et de gauche », mais penchant en réalité fortement à droite dans le domaine économique. C'est ainsi que la modernisation libérale sera assumée sans complexe par le nouveau président.

Budget 2018 : un chèque en blanc aux grandes fortunes

La première loi de finances d'un quinquennat a toujours un caractère particulier : elle est en général la traduction des engagements du président nouvellement élu et colore la suite du quinquennat. Le paquet fiscal de l'été 2007 et le premier budget de Nicolas Sarkozy illustraient l'économie du ruissellement, multipliant les cadeaux fiscaux aux plus fortunés, jusqu'à ce que cette politique s'écrase sur le mur de la crise. Le budget de François Hollande pour 2013 introduisait certains éléments de justice fiscale. Mais la multiplication des prélèvements pour boucler un budget censé respecter la règle des 3 % aboutit au « ras-le-bol fiscal » conduisant le président Hollande à abandonner toute réforme significative de l'impôt sur le revenu. Le projet de loi de

finances pour 2018 reprend les principales propositions du candidat Macron en étalant certaines mesures pour respecter la contrainte budgétaire. Le résultat est un premier budget au parfum de 2007 : les grands gagnants sont clairement les plus fortunés de nos concitoyens et même la petite minorité des plus grandes fortunes de France.

Les baisses d'impôts concernent d'abord les plus riches : quasi-suppression de l'ISF (3,2 milliards) et « *flat tax* », un prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus de l'épargne (1,3 milliard), interviennent dès le 1^{er} janvier 2018. Idem pour les hausses d'impôts qui touchent tout le monde : augmentation de la CSG, du tabac et des carburants. La suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des contribuables est étalée sur trois ans et sa suppression totale prévue pour 2021. La baisse des cotisations salariales s'est faite en deux temps (janvier et octobre). Les hausses du minimum vieillesse, de la prime d'activité, du complément de mode de garde des familles monoparentales sont décalées en cours d'année ou même en fin d'année pour l'allocation aux adultes handicapés. On est très loin du prétendu treizième mois évoqué par le ministre du Budget Gérard Darmanin...

Surtout, plus de la moitié des 7 milliards de baisse nette d'impôts prévus pour 2018 concernent les 2 % de nos concitoyens les plus riches. L'autre moitié bénéficie un peu aux autres, mais l'impact en sera effacé par l'augmentation des prix des carburants et du tabac. Quant à la grande majorité des retraités, ils subissent de plein fouet la hausse de la CSG. La fiscalité des entreprises change peu : la baisse de l'impôt sur les sociétés était déjà votée dans le quinquennat précédent et le CICE est légèrement diminué avant d'être transformé en allègement de cotisations l'année suivante.

Emmanuel Macron est l'héritier direct de la pensée qui imprègne la révolution numérique : rien ne doit entraver

l'individu dans son désir de créer et d'innover. Comme le rappelle Francis Brochet dans son ouvrage *Démocratie smartphone*¹, « les Français ont élu un patron de start-up [...] qui a monté sa petite entreprise et l'a développée en un temps record grâce à quelques idées disruptives » et son modèle est l'économie du Net. « L'économie du Net est une économie de superstars, il faut des jeunes Français qui aient envie de devenir millionnaires », répondait en janvier 2015 le ministre de l'Économie aux questions portant sur l'économie française lors du Consumer Electronic Show de Las Vegas.

Mieux que Sarkozy !

Depuis l'abrogation de l'Impôt sur les grandes fortunes (IGF) par Jacques Chirac en 1986, aucun gouvernement de droite n'avait osé s'attaquer ouvertement à l'ISF. Convaincu que cette abrogation lui avait fait perdre la présidentielle de 1988, Jacques Chirac se garda bien de le supprimer quand il revint au pouvoir en 1995. En 2006, Dominique de Villepin introduisit un bouclier fiscal, un prélèvement maximal, de 60 % du revenu pour en réduire l'impact. Et quand Nicolas Sarkozy fit passer ce bouclier à 50 % en 2007, il porta comme un boulet tout au long de son mandat ce chèque de 700 millions d'euros aux plus grandes fortunes, jusqu'à sa suppression en 2011 et son remplacement par une réduction de 1,8 milliard de l'ISF. Cette fois, le chèque n'est ni de 700 millions ni de 1,8 milliard, mais de 3,2 milliards auxquels s'ajoute le 1,3 milliard de la *flat tax* sur les revenus de l'épargne. Deux réformes que le candidat Macron avait présen-

1. Francis Brochet, *Démocratie smartphone, Le populisme numérique de Trump à Macron*, Paris, Éditions François Bourin, 2018.

tées dans sa campagne comme un réaménagement à coût modeste (ou nul pour la seconde) de la fiscalité du capital.

La transformation d'un ISF de 4,2 milliards en un impôt sur le seul patrimoine immobilier de moins de 1 milliard d'euros bénéficie essentiellement aux plus grosses fortunes. En effet, plus le patrimoine est important, plus les placements financiers en constituent la plus grande part. L'étude de Bertrand Garbinti, Jonathan Goupille-Lebret et Thomas Piketty¹ montre que le patrimoine de nos concitoyens les plus modestes est constitué essentiellement de dépôts bancaires, que l'immobilier constitue la part la plus importante du patrimoine des classes moyennes alors que les très gros patrimoines sont essentiellement constitués de placements financiers. Ces placements financiers représentent la moitié du patrimoine des 10 % les plus riches, 65 % du patrimoine des 1 % les plus riches et 85 % des 0,1 % les plus gros détenteurs de patrimoine.

En supprimant l'ISF au profit d'un impôt sur la fortune immobilière, le retraité de l'île de Noirmoutier continuera à payer le nouvel impôt, alors que le détenteur d'un gros portefeuille d'actions, qui lui permet de s'enrichir en dormant, en sera exonéré. Pire : les yachts, les métaux précieux, les voitures de luxe échappent au nouvel impôt. Pour éviter que ces symboles accentuent encore le qualificatif de « président des riches » qui commençait à ressortir de la réforme fiscale, des amendements émanant du groupe majoritaire à l'Assemblée ont alourdi la taxation sur les signes extérieurs de richesse, augmentant les droits sur les yachts de luxe, la taxe forfaitaire sur la cession des objets et métaux précieux et créant une taxe additionnelle sur les

1. « Income Inequality in France, 1900-2014: Evidence from Distributional National Accounts (DINA) », World Wealth and Income Database, Working Paper, avril 2017 (en ligne).

immatriculations de voitures de sport et de luxe. Des brouittes en termes de montants.

Le retour de l'idéologie du ruissellement

Cette suppression de l'ISF favorisera-t-elle l'investissement comme le prétend le président ? Aucune étude ne permet de le penser. Rien n'empêchera le patrimoine économisé d'être investi en actions étrangères ou en actifs rentables mais peu risqués. Cela pourrait même avoir l'effet inverse avec la disparition du dispositif ISF-PME qui permettait de bénéficier d'une réduction d'ISF égale à la moitié de la somme investie dans une PME. Les 500 millions d'euros qui allaient ainsi chaque année par ce dispositif en direction de ces entreprises risquent de se tarir au profit de placements moins risqués.

Ce retour de l'idéologie du ruissellement, qui prétend que la meilleure façon d'aider les pauvres est d'accorder des cadeaux fiscaux aux riches pour que la richesse ruisselle jusqu'au bas de l'échelle des revenus, n'a pas plus de chance de réussir que les expériences précédentes, dont le seul résultat avéré a été une explosion des inégalités.

Le prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital, qui prend l'exact contrepied de la réforme Hollande de 2012 dont le « chef économiste » s'appelait Emmanuel Macron, est également un cadeau aux plus riches. Remplacer les différents prélèvements y compris sociaux par une *flat tax* unique de 30 % va conduire à une forte baisse de la fiscalité sur les revenus financiers. Avec des prélèvements sociaux sur les revenus de l'épargne qui passeront de 15,5 à 17,2 % avec la hausse de la CSG, le taux de l'impôt sur ces revenus ne dépassera pas 12,8 % (30 % moins 17,2 %). C'est une mesure d'autant plus injuste qu'elle va toucher

les nouveaux contrats de plans d'épargne logement. Quand un contribuable modeste ouvre un PEL, c'est pour acheter un logement et non pour prendre des risques en Bourse. Les gouvernements précédents – de gauche ou de droite – avaient toujours préservé l'épargne populaire.

Suppression des emplois aidés : une injustice et une erreur économique

Du côté des dépenses, la suppression d'une grande partie des emplois aidés, jamais annoncée par le candidat dans la campagne présidentielle, est à la fois une injustice et une erreur économique. Non seulement les emplois aidés sont un tremplin vers l'emploi durable, notamment pour les jeunes, mais, bien utilisés dans le cycle conjoncturel, ils contribuent à réamorcer le cercle vertueux « emploi-revenu-croissance ». La création directe d'emplois dans le secteur non marchand, quelle qu'en soit la forme (emplois-jeunes sous Jospin, emplois aidés en 2006 sous Borloo ou emplois d'avenir sous Ayrault), est la mesure la plus appropriée pour relancer l'économie, car, en augmentant le revenu du salarié qui retrouve ou qui trouve un emploi, elle soutient l'économie. La création d'emplois est en effet le principal facteur d'augmentation du revenu et c'est de très loin la mesure qui a l'impact le plus rapide sur l'activité.

Les supprimer met aussi en grande difficulté les collectivités locales. Or la réduction du déficit des finances publiques ne résulte pas d'un effort de l'État dont le déficit se creuse de 76,5 milliards en 2017 à 82,9 en 2018, mais des multiples efforts imposés aux collectivités locales et aux comptes sociaux. Sans même parler des difficultés rencontrées par les associations, privées d'une ressource importante pour leur fonctionnement.

Bref, le premier budget d'un président qui prônait dans sa campagne une politique de droite et de gauche est clairement de droite et de droite.

La prime d'activité

Et pour les plus pauvres ? Dès 2016, l'ouverture automatique des droits à la nouvelle prime d'activité remplaçant le RSA activité et la prime pour l'emploi – des compléments de revenus pour les salariés touchant peu – et la mise en place de démarches allégées et de procédures dématérialisées ont fortement réduit le taux de non-recours qui affectait le RSA activité. Alors que la loi de finances créant la prime d'activité prévoyait que le dispositif n'atteindrait que 50 % de son public potentiel, le taux de recours s'est élevé à 70 % en 2016 et les deux tiers des foyers bénéficiaires se situent dans les 30 % de revenu les plus faibles.

Dans la campagne présidentielle, Emmanuel Macron s'est engagé à augmenter de 100 € le revenu mensuel des salariés modestes en augmentant de 50 % la prime d'activité. Le gouvernement a commencé à avancer dans cette voie à l'automne 2018 et a promis de poursuivre dans les années qui viennent.

Il est dommage que le président, si attaché aux réformes structurelles, ne se soit pas penché plus longuement dans son programme présidentiel sur les injustices et les incohérences entre la fiscalité des ménages et les minima sociaux. Car la conception familiale de la prime d'activité – héritée du RSA – selon laquelle le conjoint ne compte que pour une demi-part et non une part aboutit à ce résultat étonnant que deux salariés percevant chacun un revenu égal à 1,1 Smic touchent une prime d'activité conséquente s'ils restent célibataires et bénéficieront donc pleinement de l'augmentation promise, mais ils ne touchent plus rien s'ils se

marient. Ce n'est qu'une des incohérences d'un système fiscal et d'une protection sociale qui se sont développés de façon indépendante et cela montre l'urgence d'une réforme assise sur une réflexion globale que nous évoquions en introduction.

Parallèlement, pour lutter contre le non-recours aux différentes aides sociales réservées aux plus pauvres, le projet d'Emmanuel Macron prévoyait la création d'un versement unique de l'ensemble des prestations sociales (RSA, aide au logement, prime d'activité), le même jour du mois. Un objectif qui devrait être mis en œuvre en 2019.

Deux opportunités pour relancer la réforme fiscale

Deux réformes structurelles peuvent cependant changer les choses à long terme. La première est le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à partir du 1^{er} janvier 2019. Même si la réforme se contente de reproduire un prélèvement à la source « à l'ancienne » en retenant pour le taux de prélèvement celui des années précédentes issu des déclarations au lieu du taux quasi instantané que permet l'évolution de la collecte informatique mensuelle des revenus, elle aura au moins le mérite d'exister. Elle peut être progressivement améliorée, ouvrant la voie à d'autres avancées, comme nous le verrons plus tard.

Pendant la campagne présidentielle, Emmanuel Macron avait promis d'ouvrir aux couples mariés ou pacsés le choix entre une imposition individuelle ou conjointe. Cette mesure a été inscrite dans le programme quinquennal du gouvernement pour un coût évalué à 1,3 milliard. Si la réforme est réalisée pendant le mandat, elle constituera également une avancée importante sur la voie d'une modernisation de l'impôt, c'est un enjeu important, nous y reviendrons.

UN IMPÔT JUSTE, C'EST POSSIBLE !

Si ces deux évolutions vont dans le bon sens, elles ne représentent pas un enjeu de réforme de l'impôt sur le revenu pour le nouveau président, principalement intéressé aujourd'hui à diminuer l'imposition des plus riches. La France reste donc avec son système d'impôt sur le revenu archaïque. Alors même que son prédécesseur, François Hollande, avait fait de sa transformation une orientation phare de sa campagne. Malheureusement, la promesse n'a pas été tenue. Cette réforme était pourtant tout à fait possible, si le président Hollande s'en était tenu à son programme.

Chapitre 2

François Hollande : ça avait pourtant bien commencé

Le 15 mai 2011 au petit matin, la France découvre sidérée l'arrestation la veille à New York de Dominique Strauss-Kahn, alors favori des sondages à la présidentielle de 2012. La primaire du PS s'en trouve brutalement bouleversée. Martine Aubry, qui se préparait à soutenir DSK, attendra longtemps avant de se résoudre à se présenter. François Hollande, candidat depuis son départ du secrétariat national du PS en 2008, voit soudain l'horizon s'éclaircir. Chaussant progressivement les bottes de l'ancien favori, il remportera la primaire puis la présidentielle.

C'est à Périgueux dans une indifférence quasi générale, en octobre 2009, qu'il a détaillé la « grande réforme » de l'imposition des revenus qui restera le cœur de sa campagne présidentielle. Son discours sur « Une réforme fiscale pour une France plus juste et plus forte »¹, quelque peu oublié par la suite, serait resté un moment fondateur du quinquennat si le projet avait été réalisé au pouvoir.

Après avoir rappelé combien il était difficile dans une campagne électorale d'évoquer la fiscalité – sauf pour la baisser ! –, le futur président justifie le choix de mettre la question fiscale

1. « Une réforme fiscale pour une France plus juste et plus forte », discours de François Hollande, Périgueux, 17 octobre 2009, association Répondre à Gauche.

au cœur de son programme présidentiel par deux raisons. La première est l'ampleur des déficits qui a pour conséquence que « la question n'est pas de savoir si on va augmenter les impôts ou pas, mais de savoir quels prélèvements vont augmenter et qui va les payer ».

La deuxième raison est « l'amplification des inégalités en raison d'un mouvement continu d'affaiblissement de l'impôt sur le revenu... les taux supérieurs ont été abaissés, le bouclier fiscal permet aux plus hauts revenus d'échapper à toute contribution supplémentaire [...] 450 niches fiscales atteignant 70 milliards d'euros atténuent le rendement de l'impôt si bien que la CSG rapporte désormais d'avantage que l'IR ».

Face à ce constat, il propose une réforme radicale :

– tous les revenus doivent être soumis à l'impôt de la même manière et avec les mêmes taux, qu'ils proviennent du capital, du travail ou des transferts ;

– toutes les déductions, exonérations, et niches fiscales seraient supprimées et éventuellement remplacées par des subventions ou des allocations car « en aucune manière l'intervention publique ne doit relever d'une réduction de l'assiette ou de l'impôt lui-même » ;

– il n'y aurait plus qu'une seule imposition : CSG, impôt sur le revenu et prime pour l'emploi seraient fusionnés et le prélèvement à la source généralisé ;

– quant à la taxe d'habitation, elle deviendrait un impôt additionnel à l'impôt sur le revenu.

Si cette réforme avait été mise en œuvre, François Hollande serait resté dans l'histoire comme le nouveau Joseph Caillaux, celui qui a instauré l'impôt sur le revenu en France (cf. *infra*) tant le changement était radical. Mais ces bonnes intentions se sont effritées, déjà, au cours de la campagne. Et encore plus au pouvoir.

