

***Le ministre du Budget,
porte parole du Gouvernement***

Monsieur Bernard Ducamin
*président de la section
des finances
Conseil d'État, Palais Royal
75001 Paris*

Paris, le 24 décembre 1993

Monsieur le président,

La simplification et l'allégement des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages sont indispensables à la poursuite du redressement de notre économie et au renforcement de notre cohésion sociale.

Le projet de loi de finances pour 1994 comporte une première étape dans cette direction. Afin de poursuivre cette réforme, j'ai décidé de mettre en place une Commission chargée d'étudier les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages, dont vous avez accepté la présidence.

Pour mener à bien ces travaux, vous serez assisté de Robert Baconnier, président du directoire du bureau Francis Lefebvre et Raoul Briet, commissaire adjoint au Plan.

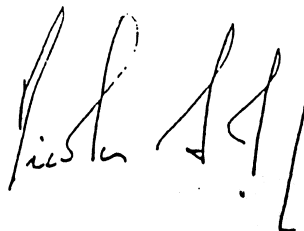
Vous devez en premier lieu, apprécier le niveau et la répartition des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages. A cet égard, votre étude devra porter sur l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux sur le revenu : impôt sur le revenu, contribution sociale généralisée, cotisations sociales mais aussi impôts locaux et taxe sur la valeur ajoutée. Votre analyse devra prendre en compte l'examen des systèmes fiscaux de nos principaux partenaires.

Sur la base de ce constat, vous proposerez les évolutions nécessaires pour simplifier, tant en matière d'assiette que de recouvrement, l'impôt sur le revenu et assurer sa cohérence avec la contribution sociale généralisée et les contributions sociales.

Pour mener à bien votre mission, vous procéderez à l'audition des organisations représentatives de toutes les forces économiques et sociales et disposerez de l'appui de l'ensemble des administrations dépendant du ministère du Budget.

Je souhaite disposer de vos premières propositions à la fin du premier semestre 1994, de façon à ce qu'elles puissent être traduites dans le projet de loi de finances pour 1995. Votre rapport d'ensemble devra m'être remis avant la fin de l'année prochaine.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Nicolas Sarkozy', with a stylized flourish at the end.

Nicolas Sarkozy

Sommaire

Introduction	7
Première partie	
Le constat	11
Quelques points de repère	13
L'opinion des contribuables sur le système de prélèvements	18
Des prélèvements obligatoires difficilement maîtrisés où l'impôt sur le revenu occupe une place globalement modeste mais essentielle pour l'État	25
Une redistribution d'ensemble où les prestations jouent un rôle déterminant et qui est parfois mal adaptée à la réalité des situations individuelles	32
Le système de prélèvements n'est pas optimal au regard du fonctionnement de l'économie	78
Deuxième partie	
Les objectifs et les contraintes d'une réforme de l'impôt sur le revenu	113
Les objectifs d'une réforme	115
Les contraintes pesant sur une réforme de l'impôt sur le revenu	128
Troisième partie	
Les propositions	131
Éléments principaux de réforme de l'impôt sur le revenu	133
Description et résultats des simulations effectuées	194

Conclusion	205
ANNEXES	209
Annexe 1 Liste des auditions auxquelles a procédé la Commission	211
Annexe 2 Bibliographie	215
Table des matières	221

Introduction

Par lettre du 24 décembre 1993, Nicolas Sarkozy, ministre du Budget et de la Communication, porte parole du Gouvernement a demandé à une Commission composée de Bernard Ducamin, alors président de la section des finances du Conseil d'État, Robert Baconnier, président du directoire du bureau Francis Lefébvre et Raoul Briet, commissaire adjoint au Plan ¹ de faire une étude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages ².

Nous étions invités à dresser un constat d'ensemble et, à partir de ce constat, à proposer, le cas échéant, une réforme de l'impôt sur le revenu qui permette d'en simplifier l'assiette et le recouvrement et d'en assurer la cohérence avec les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée (CSG).

On pourrait naturellement s'interroger sur la nécessité d'une telle étude alors que de nombreux travaux ont été diligentés durant la période récente sur des sujets voisins.

Elle tient à l'originalité de l'approche qui porte à la fois sur les sphères sociale et fiscale, traditionnellement tenues pour irréductibles l'une à l'autre.

En ce sens, les travaux de la Commission se distinguent de ceux du Commissariat général du Plan menés simultanément en 1994 et portant sur le financement de la protection sociale, travaux auxquels elle a été associée. Leur champ comme leur objet sont distincts.

L'approche transversale retenue ici était rendue particulièrement nécessaire par la création, récente, de la CSG et par la place que celle-ci occupe désormais dans l'ensemble des financements. Sa nature, fiscale, et son objet, le financement de régimes sociaux, ont soulevé, et continuent de soulever, de nombreuses interrogations, inquiétudes ou idées

(1) R. Briet est devenu ensuite directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés. Sa contribution aux travaux est strictement personnelle et n'engage aucune institution.

(2) Voir lettre de mission en début d'ouvrage.

de réforme, notamment dans le sens d'un rapprochement ou d'une fusion avec l'impôt sur le revenu.

Il importait donc d'apporter un éclairage sur la situation d'ensemble des prélèvements pesant sur les ménages. Rappelons à cet égard que les travaux du Conseil des impôts sur l'impôt sur le revenu de 1990, sur lesquels la Commission s'est appuyée, ne concernaient que l'impôt sur le revenu et ses analyses sur la progressivité des différents prélèvements n'incluaient pas, et pour cause, la CSG.

Dans le prolongement de ces travaux, il s'agissait aussi de définir ce que pourraient être des propositions de réforme de l'impôt sur le revenu.

En effet, depuis 1959, date de la dernière réforme de grande ampleur de l'impôt sur le revenu, toute une série de mesures se sont succédé qui aboutissent à une grande complexité de la réglementation et une incertitude quant à l'égale répartition des charges entre les citoyens.

Le constat devant porter sur l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages, la lettre de mission suggérait un champ d'étude couvrant l'impôt sur le revenu, la CSG, les cotisations sociales, certains impôts locaux et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

La Commission a fait porter ses investigations sur l'ensemble des cotisations sociales, qu'elles soient patronales ou salariales ¹. Au sein des impôts locaux, elle s'est plus particulièrement intéressée à la taxe d'habitation (TH). Outre la TVA, elle a pris en compte un autre impôt indirect : la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Elle a également été amenée à intégrer dans certaines de ses réflexions l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou les taxes foncières (TF). En revanche, elle a exclu les impôts sur le capital tels que les droits de mutation ².

Ces choix obéissent à différentes considérations qui ne vont pas toujours de soi : les cotisations à la charge des employeurs sont assimilées à un prélèvement sur la rémunération du salarié et non à un prélèvement sur l'entreprise ; en France, cette hypothèse est largement vérifiée par l'analyse rétrospective des répercussions des augmentations de cotisations sur les salariés.

En outre, sont assimilés à des prélèvements fiscaux pesant sur les ménages, des prélèvements payés par ces derniers, sans considération de l'incidence finale des taxes ³ (parce que l'on ne peut raisonner autrement de manière générale et « intemporelle »).

(1) Distinction juridique non-valable s'agissant des travailleurs indépendants ; naturellement, pour eux également, l'ensemble des cotisations a été retenu.

(2) Naturellement, s'agissant de l'impôt sur le revenu, l'étude a porté sur ses différentes composantes : revenus taxés au barème progressif et revenus taxés à taux proportionnel.

(3) Selon l'élasticité de l'offre et de la demande, la TVA, impôt apparemment payé par l'acheteur, peut-être transférée à l'offreur sous forme d'un prix hors taxes plus faible.

Enfin, parmi les prélèvements fiscaux ont été retenus en priorité ceux qui concernent une population étendue et qui représentent des masses financières importantes ¹.

Le principe, à la fois dans le constat et au stade des propositions, d'une appréhension globale des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages pourrait paraître contestable. En effet, les uns et les autres obéissent en théorie à des logiques très différentes tant dans leurs objectifs, leurs mécanismes et le type de dépenses qu'ils financent que dans leurs modes de gestion institutionnelle. Leurs fondements théoriques et juridiques comme leur évolution récente sont disparates.

Ainsi, la protection sociale est-elle organisée, pour l'essentiel, selon le principe de l'assurance et de la solidarité professionnelle ; elle reste caractérisée par un lien entre le versement des cotisations et le droit à prestations, voire, dans un certain nombre de cas, le niveau de celles-ci. La conception de la Sécurité sociale qui permet de fonder ce système s'appuie sur l'idée que l'homme n'a en principe d'autres droits que ceux qu'il acquiert par son travail. Elle conduit à un modèle d'assurances sociales où les prestations sont dites contributives, c'est-à-dire qu'elles varient en fonction du niveau de salaire et des droits acquis par les travailleurs par le versement de cotisations. Celles-ci sont alors assises sur les seuls revenus d'activité.

Quant à eux, les prélèvements fiscaux alimentent directement les budgets de l'État et des collectivités publiques sans ouvrir droit, par eux-mêmes, à des prestations clairement identifiables. Celles-ci sont indivises selon le principe d'universalité. Le fait générateur des prélèvements (détention d'un revenu, d'un capital, achat ou consommation...) ou leur décompte (assiette, taux) résultent de considérations pragmatiques (rendement, facilité de perception), économiques (neutralité ou incitations) ou sociales (exonérations, taux progressifs ou réduits...).

Pour autant, ce sont bien les prélèvements dans leur ensemble qui sont perçus par la société française comme lourds et complexes. De fait, ils ont pour caractéristiques communes de peser en particulier sur les ménages et de présenter un caractère collectif, au sens où ils sont constitués de versements opérés sans contrepartie individuelle immédiate.

Surtout, les effets économiques et sociaux, notamment redistributifs, ne peuvent s'apprécier que globalement.

A cet égard, la Commission a considéré qu'une analyse d'ensemble qui ne porterait que sur les prélèvements ne traduirait pas la réalité des phénomènes redistributifs. Dans la mesure du possible, elle a donc étendu ses travaux aux prestations.

Là encore, un choix a dû être fait. N'ont pas été prises en compte les prestations en nature (soins de santé, par exemple), les revenus

(1) Le détail des prélèvements fiscaux payés par les ménages comparés à leur revenu brut disponible (au sens de la comptabilité nationale) est présenté dans l'annexe 2 du second ouvrage.

de substitution et les services rendus à des fins sociales par les collectivités locales, les comités d'entreprises ou d'autres organismes. En revanche, ont été retenues les principales prestations nationales servies sur barème et donnant lieu à des versements individualisables par ménages (allocations familiales, complément familial, aide personnalisée au logement (APL), allocation de rentrée scolaire (ARS), allocation de parent isolé (API) et revenu minimum d'insertion (RMI)).

De plus, dès lors qu'il n'était pas réaliste de la part de la Commission de vouloir s'intéresser, dans un trop grand degré de détail, aux dispositions foisonnantes de l'impôt sur le revenu, et que cela ne paraissait pas former le cœur de la réflexion qui lui était demandée, elle a notamment exclu du champ de ses travaux les règles de détermination des revenus constitués de bénéfices industriels et commerciaux (BIC), bénéfices non-commerciaux (BNC) et bénéfices agricoles (BA). De la même manière, elle n'a pas examiné les règles de territorialité attachées à l'impôt sur le revenu.

Ne prétendant en aucune manière produire un travail encyclopédique mais plutôt un rapport aussi synthétique, objectif et opérationnel que possible, la Commission a travaillé à partir des nombreux travaux portant sur des sujets voisins ¹ et bénéficié du concours sans réserve des administrations compétentes ². Elle a enrichi sa réflexion de rapprochements avec la situation de pays étrangers comparables ³. Surtout, elle a procédé à des auditions nombreuses qui lui ont permis de mesurer notamment quels étaient les points les plus sensibles et les plus récurrents dans le domaine de ses investigations (*cf.* liste des organismes et personnalités en annexe de l'ouvrage). Elle a bénéficié d'un entretien avec le commissaire européen chargé des questions fiscales, le président de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, le président de la Commission des affaires sociales du Sénat, le président de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat et le président de la section des finances du Conseil économique et social. Les partis politiques ont été invités à s'exprimer.

Bien entendu, les organisations représentatives (syndicats patronaux et salariaux) ont été entendues. Des dirigeants des administrations fiscales américaines, anglaises et allemandes ont également été reçus.

La Commission présente les éléments de sa réflexion selon un schéma reposant sur trois parties consacrées respectivement aux éléments du constat, aux objectifs et contraintes d'une réforme de l'impôt sur le revenu et aux propositions susceptibles d'être mises en œuvre.

(1) *Cf.* bibliographie en annexe de l'ouvrage.

(2) Elle remercie en particulier C. Badrone, chef de bureau au SLF, B. Bensaid et M^{me} V. Champagne, chef de bureau et adjoint au chef de bureau à la Direction de la prévision, pour l'importance et la qualité de leur travaux.

(3) On trouvera dans l'annexe 4 du second ouvrage des éléments de comparaison internationale sur les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suède.

Première partie

Le constat

Afin de clarifier un sujet complexe, généralement peu connu dans ses aspects techniques, et où les réactions d'humeur l'emportent souvent sur la rationalité, le choix a été fait de commencer par donner quelques points de repère qui permettent de fixer les idées et par étudier les aspects psychologiques qui s'attachent à l'opinion qu'ont les ménages des prélèvements sur leur revenu.

La réalité des contours des prélèvements sera ensuite décrite suivant un schéma traditionnel analysant successivement leurs rendements, leurs effets redistributifs et leur impact économique.

Quelques points de repère

Les questions fiscales comme les réglementations sociales sont difficiles d'accès pour le non-spécialiste ; cela tient sans doute au fait que celui-ci a du mal à se reconnaître dans les descriptions abstraites qui sont faites des prélèvements obligatoires.

Plutôt que de les décrire sur un plan technique ¹, et afin de fixer les idées, il paraît nécessaire de se référer à certaines réalités sociales et fiscales à partir desquelles la Commission a pu réaliser ses travaux. Décrire la réalité fiscale et sociale n'est pas chose facile. Elle oblige à préciser une série de questions :

- Sur un plan macroéconomique, que représentent les prélèvements que l'on se propose d'étudier ?
- Quelle est la structure des ménages composant la population qui réside en France ² aujourd'hui ?
- De quels niveaux de revenus disposent les ménages ?
- Comment se caractérisent les prélèvements pour deux familles représentatives d'un grand nombre de ménages ?

(1) Pour la description générale de l'impôt sur le revenu et de la CSG, on se reportera à l'annexe 6 du second ouvrage.

(2) On désigne ici la population résidant en France (métropole plus DOM), hors TOM.

Que représentent les prélèvements ?

En premier lieu, seront évoqués l'ensemble des prélèvements sans distinction de la part payée par les ménages.

L'indicateur communément utilisé par la comptabilité nationale et par l'OCDE pour apprécier le poids des prélèvements obligatoires est le « *taux de prélèvements obligatoires* ». Il correspond au rapport existant entre, d'une part, le montant total des impôts et des cotisations sociales obligatoires effectivement perçus par les administrations publiques et les institutions communautaires et, d'autre part, le produit intérieur brut (PIB).

Les prélèvements obligatoires représentaient en France 44 % du PIB brut total en 1993 après avoir atteint un taux maximum en 1984 de 44,6 %. Ce taux correspond à 3 118,2 Mds de F de prélèvements pour un produit intérieur brut total de 7 088,6 Mds de F. Il faut y ajouter le besoin de financement des administrations publiques (en 1993, 317 Mds de F pour l'État, 93,6 Mds de F pour les organismes de protection sociale et 2,8 Mds de F pour les administrations publiques locales).

Parmi ces prélèvements, le montant des principaux impôts dont les ménages supportent tout ou partie ¹ a été en 1993 de (en MF) :

		1992	1993
1	Recettes fiscales du budget général Total en MF dont :	1 453 725	1 429 632
	IR	307 138	309 770
	ISF	7 014	7 209
	TVA ⁽¹⁾	654 338	622 254
	TIPP	118 905	126 425
2	CSG ⁽²⁾	40 639	58 420
3	TH	52 040	56 579
	TFPB ⁽³⁾	60 545	66 796

Sources : 1 - Compte général de l'administration des finances. Développement des recettes budgétaires.

2 - Tome I des voies et moyens annexé au projet de loi de finances.

3 - Emissions des rôles des taxes principales (DGI).

(1) TVA collectée moins TVA déductible.

(2) En année pleine, la CSG devrait représenter 89,2 Mds.

(3) Taxe foncière sur les propriétés bâties.

Sur ce total, la part effectivement supportée par les ménages est délicate à mesurer avec précision. Des estimations ont été réalisées à la demande de la Commission par l'INSEE à partir de différentes sources ²

(1) Pour mémoire, les rendements respectifs de l'IS et de la TP ont été de 127,2 Mds (dont il faut déduire 25,5 de remboursements d'excédents de versements) et de 117,7 Mds.

(2) Cf. l'annexe 2 du second ouvrage.

et sur longue période (1970 à 1992). Pour 1992, la part des principaux impôts supportée par les ménages était estimée comme suit :

- TVA : 342,8 Mds F soit 52,4 % du total ;
- IR : 287,4 Mds F soit 93,5 % du total ;
- TIPP : 81,9 Mds F soit 68,8 % du total ;
- CSG : 40,4 Mds F soit 99,5 % du total ;
- TH : 50,9 Mds F soit 97,8 % du total ;
- TF : 35,2 Mds F soit 58,2 % du total ;
- ISF : 6,9 Mds F soit 98,5 % du total.

Pour 1993, les cotisations sociales se sont établies à (en milliards de F ¹) :

- cotisations effectives ² : 1 448,2 ;
- cotisations fictives : 203,7 ;
- Total 1 651,9.

Effet d'une variation d'un point, en année pleine, des taux des différents prélèvements (valeur 1994)

Nature du prélèvement	Variation de 1 point de taux (montant en milliards de francs)
CSG	38,2
Cotisations sociales :	
– vieillesse plafonnée	15,9
– vieillesse déplafonnée	19,5
– maladie déplafonnée	30,8
– famille déplafonnée	28,5
Impôt sur le revenu ⁽¹⁾	13,5
TVA ⁽²⁾	36,7 dont 1,4 à 2,1 % 8,6 à 5,5 % 26,7 à 18,6 %
TIPP ⁽³⁾	1,3
Taxe d'habitation ⁽⁴⁾	2,8

Source : Service de législation fiscale (SLF) et direction de la sécurité sociale (DSS).

(1) Augmentation de 1 point de chaque taux du barème.

(2) Augmentation de 1 point de chaque taux de TVA.

(3) Relèvement de 1 % des tarifs, appliqués aux quantités 1994, avec gel de l'écart essence-gasol.

(4) Augmentation de 1 point du taux moyen, toutes collectivités concernées confondues, de taxe d'habitation.

(1) Source : annexes au rapport relatif à la protection sociale présenté au Parlement (novembre 1994).

(2) Les comptes de la protection sociale distinguent deux grandes catégories de cotisations :

- les cotisations effectives, assises sur les salaires bruts et comportant pour la plupart une part patronale et une part salariale. Il existe également des cotisations effectives assises sur des revenus non-salariaux ;
- les cotisations fictives représentant la contrepartie non-couverte par des cotisations effectives des prestations de protection sociale versées directement par un employeur à ses salariés (et non par une caisse d'assurance sociale).

Quelle est la structure des ménages composant la population qui réside en France ?

L'enquête sur les « revenus fiscaux » établie par l'INSEE en 1990 porte sur un échantillon représentatif des 21,9 millions de ménages et permet de caractériser la population résidant en France (cf. le tableau de l'annexe 7 du second ouvrage).

Lorsque l'on raisonne sur les ménages, on se réfère d'abord aux salariés qui constituent plus de la moitié du total (54,3 % soit 11,9 millions de ménages). La population des salariés est composée à 70 % de couples. Ces ménages sont principalement des couples où les deux conjoints travaillent (49,2 %). Au sein des couples bi-actifs, les ménages sans enfant, les ménages avec un enfant et ceux avec deux enfants représentent des groupes d'importance à peu près identique (avec une légère prédominance pour les familles de deux enfants) alors que les familles nombreuses (plus de trois enfants) ont un poids numériquement plus faible.

Les personnes seules et les familles mono-parentales représentent le second groupe dans la population des salariés (plus de 25 % de ces derniers) et constituent une population désormais plus nombreuse que les couples où seul un des conjoints travaille (21,7 %).

Après les salariés, les inactifs retraités ou pensionnés représentent la population la plus nombreuse : 7,8 millions de ménages soit 35,6 % du total des ménages. Ils se répartissent de façon à peu près identique entre des couples sans enfant et des personnes seules.

Enfin, les « indépendants » c'est-à-dire les commerçants, les artisans, les membres des professions libérales, les exploitants agricoles représentent 2,2 millions de ménages (10 % du total) qui, entre les familles mono-parentales et les personnes seules, sont à peu près également répartis entre couples où les deux conjoints travaillent (42,4 %) et couples où un seul conjoint est actif (40,2 %).

De quels niveaux de revenus disposent les ménages ?

Le revenu médian, net de cotisations sociales, s'élève en 1993 à 11 175 F par mois (environ 134 000 F par an). La limite inférieure de la distribution des revenus ¹ est légèrement au-dessous du SMIC (50 000 F annuels, le SMIC net se situant à 57 536 F). Enfin, les 10 % de rémunérations les plus élevées sont égales ou supérieures à 25 515 F de revenus nets mensuels (environ 306 000 F par an) ².

(1) C'est-à-dire l'étagement des revenus lorsqu'on répartit les ménages selon leur niveau de revenu, cette répartition pouvant par exemple être effectuée par dixième, ou décile.

(2) Le détail des niveaux de revenus par décile est fourni dans l'annexe 8 du second ouvrage.

Les revenus nets des ménages de salariés où les deux conjoints travaillent sont situés dans la moitié supérieure de la distribution des revenus et sont composés à 95 % de traitements et salaires.

Les célibataires salariés ou les familles mono-parentales ont majoritairement des revenus inférieurs à la médiane.

Pour leur part, les ménages inactifs sont concentrés au début de la distribution des revenus lorsqu'ils sont constitués de personnes seules, répartis entre les déciles 1 et 9 dans le cas contraire (cf. l'annexe 9 du second ouvrage). Ces revenus sont en moyenne composés de 80 % de pensions et retraites et de 20 % de revenus d'activités complémentaires ou du patrimoine.

Enfin, les travailleurs indépendants ont en général des revenus concentrés dans la partie supérieure de la distribution des revenus, sauf s'il s'agit de célibataires ou de familles mono-parentales.

Deux exemples pour illustrer

Les deux exemples suivants, qui correspondent à des cas fréquents, permettent d'illustrer concrètement les prélèvements supportés par les ménages. Pour avoir une idée plus complète du revenu disponible pour ces deux familles, y sont ajoutées les allocations familiales ¹.

M. Durand est un salarié célibataire sans enfant. Son salaire net mensuel est de 7750 F (soit environ 93 000 F par an). La situation de M. Durand à ce niveau de rémunération est celle de plus de 400 000 ménages aujourd'hui en France. Compte tenu des cotisations de Sécurité sociale à la charge des employeurs, le coût pour l'entreprise de la rémunération mensuelle de M. Durand s'établit à 13 650 F (soit 164 000 F par an).

Les prélèvements opérés sur cette rémunération s'élèvent au total à 91 496 F, à travers :

- les cotisations sociales (50 068 F part employeur, 20 731 F part salariée) ;
- la CSG (2 593 F) ;
- l'impôt sur le revenu (7 887 F) ;
- la taxe d'habitation (1 879 F) ;
- et les impôts indirects que sont la TVA (6 667 F) et la TIPP (1 671 F) ².

En définitive, le revenu disponible de M. Durand après imputation de tous ces prélèvements est de 6 026 F par mois (soit environ 72 000 F par an).

M. et M^{me} Martin sont tous deux cadres dans une entreprise. Ils sont mariés et ont deux enfants. Ensemble, ils touchent un salaire net

(1) L'année de référence est 1993.

(2) Les chiffres de TVA et de TIPP résultent d'estimations effectuées par la DP à partir de structures de consommation moyennes fournies par l'INSEE (voir détail dans l'annexe 9 du second ouvrage).

de 25 515 F (soit environ 306 000 F par an) ce qui les situe dans les 10 % de rémunérations les plus élevées. La situation des époux Martin à ce niveau de rémunération est celle de 350 000 ménages. En raisonnant comme pour M. Durand, on voit que les Martin perçoivent une rémunération qui représente un coût salarial mensuel de 44 641 F (soit environ 535 000 F par an).

Le total de ce qui leur est prélevé annuellement s'élève à 296 791 F à travers :

- les cotisations sociales (163 242 F part employeur, 66 274 F part salariée) ;
- la CSG (8 492 F) ;
- l'impôt sur le revenu (28 548 F) ;
- la taxe d'habitation (3 460 F) ;
- et les impôts indirects que sont la TVA (20 768 F) et la TIPP (6 007 F).

Ils perçoivent 7 889 F d'allocations familiales. Leur revenu disponible est en réalité d'environ 246 000 F par an (20 566 F par mois).

Les effets conjugués des prélèvements et prestations sont illustrés par ces deux exemples :

– M. Durand, célibataire : 13 650 F de coût salarial mensuel, 7 750 F de salaire net mensuel, 6 026 F de revenu effectivement disponible. Son taux de prélèvement, rapporté à son revenu économique, est de 56,1 % et son taux de revenu disponible de 43,9 %. (voir l'annexe 9 du second ouvrage sur la définition des « revenus »).

– M. et M^{me} Martin, mariés, deux enfants : 44 641 F de coût salarial mensuel, 25 515 F de salaire net mensuel, 20 566 F de revenu effectivement disponible. Leur taux de prélèvement, rapporté à leur revenu économique, est de 55,4 % et leur taux de revenu disponible de 46,1 %.

L'opinion des contribuables sur le système de prélèvements

Il est très difficile de connaître avec certitude comment les Français¹ perçoivent leur système de prélèvements. Il existe en effet peu d'études sur ce sujet et les sondages existants sont fortement sujets à caution, leurs résultats étant particulièrement sensibles à la formulation des questions posées, d'autant que le nombre des sondés par catégorie ou sous-catégorie homogène est faible.

(1) Le terme « Français » est employé ici de manière générique sans considération des règles d'assujettissement aux différents prélèvements selon la nationalité ou le lieu de résidence.

Dans la mesure où ses travaux devaient déboucher sur des propositions et où, en matière fiscale, les aspects psychologiques sont fondamentaux, la Commission a néanmoins tenu à rassembler des matériaux lui permettant d'appréhender, autant que faire se peut, la réalité de l'acceptation de l'impôt et de la cotisation sociale. Elle s'est appuyée, notamment sur divers sondages ¹ et ouvrages, sur l'analyse de contentieux traité par la Direction générale des impôts (DGI), du courrier reçu par le Service de législation fiscale (SLF) et des questions écrites posées par les parlementaires. Elle s'est aussi inspirée des éclairages apportés par ses auditions sur ces sujets

Le système de prélèvements fiscaux et sociaux est mal connu du public qui ne le perçoit pas comme un ensemble (et donc appréhende difficilement son impact réel sur les revenus) et mesure mal le poids respectif de chacune de ses composantes. La complexité de la législation et la forte correction qu'apporte le système de prestations viennent compromettre la bonne lisibilité du dispositif. Il en résulte que l'idée que s'en font les intéressés en tant que contribuables ou cotisants apparaît parfois très éloignée du constat et s'accompagne de nombreux paradoxes. Dans l'ensemble des prélèvements, l'impôt sur le revenu, plus apparent et plus sensible en raison de son barème progressif et de son mode de recouvrement, apparaît particulièrement mal compris.

Les Français ont une opinion des différents prélèvements qui ne correspond pas à leurs masses respectives

Malgré leur poids plus important
et leur croissance plus forte
au cours des vingt dernières années,
les ménages acceptent mieux
les prélèvements sociaux que les impôts

Les cotisations sociales sont bien tolérées alors qu'elles constituent de loin le premier prélèvement sur le revenu des ménages et que, par ailleurs, leur poids ne cesse de croître. Ainsi, elles représentent aujourd'hui près de 30 % du revenu brut disponible ² des ménages contre 18,4 % en 1970 ³. Compte tenu de son affectation à la protection sociale,

(1) Compte tenu de la difficulté à mettre au point et analyser un éventuel sondage sur les prélèvements (et l'impôt sur le revenu), la Commission a pris le parti de s'en tenir aux travaux existants. Sur leur description et les autres éléments sources, voir l'annexe 10 du second ouvrage.

(2) Le revenu disponible brut est le solde du compte de revenu en comptabilité nationale. Pour les ménages, il représente le revenu courant après impôt qui peut être réparti entre consommation finale et épargne (définition INSEE).

(3) Voir le tableau de l'annexe 19 du second ouvrage.

la CSG est également assez bien acceptée même si sa non – déductibilité du revenu soumis à l'IR est généralement mal comprise ¹.

En revanche, les prélèvements fiscaux, notamment l'impôt sur le revenu et les impôts locaux, suscitent plus de critiques alors qu'ils représentaient globalement un peu moins de 21 % du revenu disponible des ménages en 1992 et que leur progression a été très modérée (18,9 % du revenu disponible en 1970, soit 2 points d'augmentation).

Les prélèvements indirects ou proportionnels au revenu sont préférés aux impôts directs et progressifs

La TVA, premier impôt payé par les ménages (34 % du total), et la TIPP, qui représente aujourd'hui 8 % des prélèvements fiscaux sur les particuliers sont beaucoup mieux acceptés que l'impôt sur le revenu ou les impôts locaux, dont le poids est comparable (respectivement 28,4 % et 8,5 % des impôts payés par les ménages) ². Cela tient notamment au fait qu'ils sont perçus au moment de l'acte de consommation et ne nécessitent aucune formalité particulière.

Par ailleurs, les impôts progressifs ³ (impôt sur le revenu, ISF et droits de mutation à titre gratuit) semblent plus mal tolérés que les prélèvements proportionnels au revenu. Si on admet que les prélèvements directs et progressifs appréhendent mieux les capacités contributives et sont donc plus équitables ⁴, cette situation paraît paradoxale.

Une exception notable toutefois à l'acceptation de l'impôt à taux proportionnel : les impôts locaux.

Le sentiment de mécontentement qu'ils suscitent s'explique probablement par leur forte progression au cours des dix dernières années, par le fait qu'ils frappent une plus large population, comprenant des personnes exonérées de l'impôt sur le revenu, par leur poids important pour les ménages de condition modeste et leur faible corrélation avec les revenus.

On constate ainsi que les impôts directs locaux suscitent beaucoup plus de demandes d'explication et de réclamations (69 % du total des réclamations) ⁵ que l'impôt sur le revenu (24,2 %) (source : statistiques de la DGI pour 1993).

(1) La CSG est une « imposition » et il existe d'ailleurs en droit sous ce sigle, trois impositions distinctes. Mais nos auditions ont montré qu'elle était ressentie, par beaucoup de nos interlocuteurs, comme une cotisation sociale. On nous a même soutenu que son nom : « cotisation » (alors qu'il est en réalité « contribution ») était bien choisi.

(2) Voir l'annexe 2 du second ouvrage.

(3) Dont les taux croissent avec la base taxable.

(4) Cf. « Éléments de définition et de méthode » : ce point mérite réflexion et il y a lieu de distinguer redistribution et progressivité.

(5) Dont 41 % pour la seule taxe d'habitation, 14,1 % pour les taxes foncières et 13,8 % pour la taxe professionnelle.

L'impôt sur le revenu est accepté dans son principe mais jugé trop inégalitaire

Une acceptation de principe et la formulation de deux attentes : l'impôt sur le revenu doit être un instrument de justice fiscale et prendre en compte la situation familiale

Une acceptation de principe mais inégalement répartie dans la population

Les sondages disponibles sur le sujet montrent que les Français jugent dans leur grande majorité que l'IR est nécessaire (60 % des personnes interrogées) ou globalement acceptable (70 %). On constate par ailleurs que plus de la moitié des personnes jugeant l'impôt sur le revenu globalement condamnable ne vont pas jusqu'à demander sa suppression. Il faut toutefois noter le nombre non – négligeable de personnes favorables à l'impôt sur le revenu (24 %) par crainte de tout bouleversement en matière fiscale.

Cette acceptation de l'impôt, mesurée au travers de sondages, est d'une certaine manière corroborée par le taux de recouvrement élevé (92,1 % à la date d'échéance pour l'impôt émis en 1992, 98,1 %, hors contrôle fiscal, pour le même impôt au 31/12/1993).

Les opinions favorables à l'impôt sur le revenu sont par ailleurs inégalement réparties entre les catégories socioprofessionnelles : il est mieux accepté par les agriculteurs, les cadres moyens et supérieurs, les commerçants imposés au forfait, les détenteurs de petits salaires et les retraités que par les commerçants imposés selon le régime du bénéfice réel, les artisans, les membres des professions libérales et les demandeurs d'emploi.

Parmi les personnes interrogées défavorables à l'impôt sur le revenu et demandant sa suppression, on trouve des personnes aux revenus faibles qui échappent en principe à l'impôt sur le revenu (ce paradoxe s'explique probablement par les effets de seuils qui peuvent se traduire par une imposition à la suite de la perception d'un revenu inhabituel : prime de fin d'année, heures supplémentaires...) et par ceux dont les ressources, quoique faibles, ne leur permettent pas d'échapper à l'impôt (l'impôt sur le revenu est considéré par eux comme ce qui est payé « en plus de tout le reste »).

L'impôt sur le revenu doit être un instrument de justice fiscale

Le souci de justice fiscale est cité par un tiers des personnes qui se sont déclarées favorables à l'impôt sur le revenu ¹. Mais un quart seulement du total des personnes interrogées citent cette caractéristique de l'impôt. On peut donc penser que cet aspect est mal perçu par les contribuables ou qu'ils doutent de sa réalité. Cela suscite d'autant plus d'interrogations que l'impôt sur le revenu a été institué notamment dans

(1) Dans le sondage rapporté par M. Duberge, voir l'annexe 9 du second ouvrage.

le but de réaliser l'égalité des sacrifices des contribuables compte tenu de leur niveau de vie.

L'enquête illustre par ailleurs comment le contribuable français traduit cet objectif. Il met en avant l'importance d'un impôt progressif pour compenser la dégressivité des impôts indirects pour les titulaires de petits revenus et les familles nombreuses et la nécessité pour l'État d'exiger un effort supplémentaire des contribuables aisés.

L'impôt sur le revenu doit prendre en compte la situation familiale

C'est la prise en considération de la situation familiale par l'impôt sur le revenu qui est le plus souvent invoquée comme motif d'approbation de cet impôt (près de 40 % des personnes qui s'étaient déclarées favorables). Les célibataires sont cependant nombreux à s'exprimer avec véhémence contre le quotient conjugal et familial qu'ils rendent responsable de leur surimposition.

Par ailleurs, de nombreux enquêtés approuvant le principe de la personnalisation ¹ de l'impôt s'élèvent contre ses modalités d'application dans le régime fiscal français. Beaucoup d'entre eux insistent sur le fait que, dans des cas de plus en plus nombreux, les couples non-mariés sont mieux traités par la législation fiscale que les personnes mariées.

Ce décalage entre les situations familiales et les règles fiscales est de plus en plus critiqué par le public. Ainsi, plus de dix pour cent du courrier adressé au ministre du Budget en matière d'impôt sur le revenu concerne les règles du quotient familial (demandes de majoration de quotient familial ou de cumul de demi-parts) et la situation relative du mariage et du concubinage.

L'impôt sur le revenu suscite un certain sentiment d'incompréhension et d'injustice

L'acceptation de principe de l'impôt n'empêche pas conjointement un certain sentiment d'incompréhension ou d'injustice, ressenti par près de 50 % des ménages interrogés par l'IFOP. C'est notamment auprès des femmes, des jeunes, des employés et des ouvriers que cette perception est la plus forte.

La complexité de la législation et de la déclaration fiscale

Pour près de 30 % des personnes interrogées, l'imprimé de déclaration des revenus est « assez » ou « très » compliqué à remplir. Cela est particulièrement vrai des personnes âgées (34 %), des jeunes (34 %), et des personnes à faibles revenus (43 % pour la tranche d'imposition la plus basse).

(1) C'est-à-dire de la prise en compte, pour le calcul de l'impôt, de la situation particulière des personnes.

Ce constat est confirmé par les analyses du contentieux fiscal réalisées par les directions des services fiscaux qui mettent en évidence le nombre important d'erreurs commises par les contribuables. Celles-ci sont à l'origine du contentieux dans la majorité des cas.

Le calcul de l'impôt est si complexe qu'il paraît hors de portée de la plupart des citoyens. Nombre de personnes auditionnées par la Commission, et parmi les plus averties, ont confié avoir elles-mêmes renoncé ou commis quelques erreurs de calcul significatives. La maîtrise du quotient familial (avec ses demi-parts et ses plafonds), du barème (avec l'option pour le prélèvement libératoire), de la décote, des abattements (et leurs plafonds), des réductions d'impôt nécessite patience, concentration et ténacité ¹.

A ces difficultés, s'ajoute le caractère instable de la loi fiscale.

La présentation même du taux de l'impôt (taux marginaux variables selon les tranches de revenus) et les abattements successifs dont bénéficient par exemple les salariés ne permettent pas aux contribuables d'appréhender facilement leur pression fiscale, c'est-à-dire le taux réel de l'impôt par rapport à leur revenu net ². Le taux marginal est ainsi fréquemment confondu avec le taux réel.

C'est moins le poids de l'impôt sur le revenu qui fait l'objet de critiques que sa répartition entre contribuables

Les sondages font apparaître des proportions variables de ménages jugeant l'impôt sur le revenu insupportable (42 % pour le sondage IFOP, 60 % pour l'Institut BVA).

Il semble que, plus que le poids lui-même de l'impôt, ce soit le sentiment qu'il est inégalement réparti qui soit le plus mal vécu.

L'analyse du courrier adressé par les particuliers au ministre du Budget concernant l'impôt sur le revenu fait apparaître que, sur les 1 221 lettres examinées, 54 d'entre elles seulement (soit 4,42 %) comportent une critique directe du poids de l'impôt ³.

Au regard de ces mêmes courriers, les catégories s'estimant les plus lourdement imposées sont les personnes âgées (beaucoup d'entre elles réclament une exonération à partir d'un certain âge) et les personnes seules imposées avec une part de quotient familial.

Par ailleurs, une des enquêtes ⁴ montre que 50 % des personnes interrogées sur les raisons pour lesquelles elles condamnent l'impôt sur le revenu ont mis en avant le fait qu'elles estimaient faire partie d'une catégorie surimposée. A l'appui de ces critiques, sont énoncées les

(1) Voir la reproduction de la fiche de calcul dans l'annexe 11 du second ouvrage.

(2) A titre d'illustration, pour prélever 2 280 F sur un salaire de 100 000 F, il faudra une CSG à 2,4 %, des cotisations sociales à 2,78 % ou un impôt sur le revenu à 8,33 % (en taux marginal pour la première tranche imposée, la tranche non-imposée ayant la même « largeur » que dans la loi de finances pour 1994).

(3) A l'inverse, on constate que les courriers concernant les impôts locaux ont dans leur quasi-totalité pour objet de dénoncer, en des termes souvent très vifs, le montant excessif et la forte progression des impôts locaux.

(4) Celle rapportée par M. Duberge, dans l'annexe 10 du second ouvrage.

différences de traitement entre catégories socioprofessionnelles (notamment l'opposition entre les salariés ou retraités et les membres des professions indépendantes) et, plus généralement, la multiplicité des avantages fiscaux particuliers.

Cette perception correspond pour partie au constat en ce qui concerne les avantages particuliers. En revanche, la situation comparativement favorable des retraités qui ressort du constat n'est semble-t-il pas perçue comme telle par le public. Il est vrai que les personnes les plus âgées ont généralement des revenus inférieurs à ceux des jeunes retraités, qui bénéficient pleinement de la montée en charge progressive du système de retraite par répartition.

Il est par ailleurs intéressant de noter que, tandis que le nombre de contribuables à l'IR a presque triplé sur longue période, passant de 5,2 millions d'imposés en 1959 à 14,6 millions en 1993¹, le nombre de personnes non-imposables est de plus en plus dénoncé comme une anomalie.

Beaucoup plus marginalement, un certain nombre de personnes invoquent comme motif de critique de l'impôt sur le revenu la désincitation au travail. Cet argument n'est pas le fait, comme on aurait pu le penser, des contribuables les plus imposés mais le plus souvent celui de cadres moyens ou supérieurs et notamment les couples mariés dans lesquels chacun des époux travaille.

Le sentiment dominant est que le produit de l'impôt sur le revenu est mal utilisé

Selon le sondage de l'Institut BVA pour l'Observatoire externe du ministère de l'Économie, les deux tiers des personnes interrogées pensent que le produit de l'impôt est mal utilisé.

Les auditions auxquelles la Commission a procédé permettent de penser que l'affectation du produit de l'impôt au budget général de l'État, c'est-à-dire, aux yeux des sondés, à des actions ou des dépenses mal identifiées, n'est probablement pas étrangère à ce sentiment que l'on doit retrouver probablement s'agissant des autres impôts d'État. À l'inverse, et toujours au regard des auditions, la CSG qui atteint désormais, en année pleine, près du tiers du montant de l'IR est mieux acceptée parce que son affectation à des dépenses sociales est immédiatement perceptible jusque dans son intitulé (contribution sociale généralisée). Indirectement, la critique adressée à l'impôt sur le revenu se rapporte à l'action de l'État lui-même dont les finalités, les modes d'action et l'organisation ne sont plus clairement perçus par les citoyens. Ce doute largement partagé sur la légitimité de la dépense est préoccupant au regard du consentement à l'impôt.

*
* *

(1) 1969 : 10,5 ; 1979 : 15 ; 1989 : 13,7. Cette évolution concentrée sur la période 1959-1979 s'explique par une indexation, partielle de surcroît, du barème sur l'indice des prix alors que les revenus réels croissaient plus rapidement. La baisse des années 1980 s'explique par l'extension du champ d'application de la décote en 1986.

En définitive, sans vouloir tirer trop d'enseignements d'investigations forcément partielles, on a le sentiment que les Français paraissent avoir une connaissance imparfaite des volumes de prélèvements et de leur évolution passée. Ils ne perçoivent que très confusément les fonctions collectives qui en dépendent.

Ils paraissent désarmés face à la complexité de l'impôt sur le revenu. Si cette méconnaissance ne les conduit que rarement à envisager des solutions radicales et à remettre en cause les principes mêmes de cet impôt (global et progressif), ils expriment des doutes sur l'égale répartition de la charge publique. A cet égard, la famille est l'objet d'une vigilance particulière.

Enfin, il est à noter que les Français ignorent à peu près tout de l'impact économique des prélèvements dans leur volume comme dans leur organisation.

Ces quelques indications sur ce que paraissent ressentir confusément nos concitoyens montrent qu'une information est nécessaire pour battre en brèche les idées reçues, conforter ce qui n'est généralement qu'une impression mal étayée, ou apporter quelque lumière dans des domaines méconnus.

Des prélèvements obligatoires difficilement maîtrisés où l'impôt sur le revenu occupe une place globalement modeste mais essentielle pour l'État

Le niveau atteint par les prélèvements obligatoires est difficile à interpréter

Les comparaisons avec les pays de l'OCDE font apparaître que les prélèvements obligatoires sont relativement lourds en France. En 1992, au sein de l'OCDE, la France occupait la sixième place avec un taux de 43,6 %, derrière la Suède (50 %), le Danemark (49,3 %), le Luxembourg (48,4 %), les Pays-Bas (46,9 %) et la Belgique (45,4 %). Les écarts étaient importants notamment avec le Japon et les États-Unis (29,4 % dans les deux pays), le Portugal (33 %), le Royaume-Uni (35,2 %) et l'Espagne (35,8 %) mais moindres avec l'Allemagne réunifiée (39,6 %) ou l'Italie (42,4 %). Le taux français se situait donc en 1992 nettement au-dessus de la moyenne des pays membres de l'OCDE (38,8 %) et dépassait de trois points celle de la CEE (41,4 %).

Ces comparaisons internationales doivent cependant être interprétées avec beaucoup de prudence ¹. En effet, pour les comparaisons de

(1) Sur les problèmes de conventions comptables, voir les travaux menés en 1993 par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) et précédemment (en 1984) par le Conseil des impôts.

prélèvements obligatoires, seuls sont pris en compte les régimes d'assurance obligatoires. Cette méthodologie introduit un biais important s'agissant de la situation française caractérisée par l'importance des régimes obligatoires de Sécurité sociale alors que, dans les autres pays étudiés, la plus faible part des régimes obligatoires dans la protection sociale est compensée par le recours plus ou moins généralisé à des assurances facultatives.

Par ailleurs, outre les difficultés techniques liées aux conventions comptables qui rendent difficiles les comparaisons internationales, celles-ci s'avèrent en tout état de cause délicates à interpréter. En effet, la notion de prélèvement obligatoire ne prend pas en compte le déficit des administrations publiques. Or, le déficit devrait être considéré comme un prélèvement différé qui viendra tôt ou tard accroître le montant des prélèvements obligatoires.

Mais surtout, il conviendrait, pour porter une juste appréciation sur le niveau des prélèvements obligatoires, de tenir compte de la nature et de l'importance des services rendus en contrepartie voire le degré de satisfaction qui en résulte dans la population. Ceci est évidemment impossible même si on peut affirmer sans grand risque de se tromper que la France a, visiblement, un niveau de service public élevé et que ses habitants y sont attachés.

La hausse des prélèvements obligatoires s'explique essentiellement par celle des prélèvements sociaux

On constate une forte progression des prélèvements obligatoires au cours des trois dernières décennies. Cette évolution n'est toutefois pas propre à la France, les écarts avec les autres pays tendant d'ailleurs à se réduire depuis le milieu des années 80 ¹. Le taux des prélèvements obligatoires est ainsi passé de 26,7 % du PIB en 1965 en moyenne dans l'OCDE à 38,8 % en 1992.

Entre 1980 et 1991 ², la montée des prélèvements obligatoires dans les pays industrialisés s'explique d'abord par la progression des prélèvements sociaux : ils ont augmenté dans tous les pays considérés mais c'est particulièrement notable en France où la croissance des prélèvements sociaux (+1,6 % du PIB) a représenté les trois quarts de celle de l'ensemble des prélèvements opérés par les administrations publiques (+2,5 %).

Tandis que les prélèvements destinés aux organismes de Sécurité sociale et au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) passaient de 19,8 % du PIB en 1983 à 21,8 % en 1994, les prélèvements fiscaux hors Sécurité sociale tombaient de 23,8 % du PIB à 22,6 % durant la même

(1) Voir le graphique de l'évolution des taux de prélèvements obligatoires depuis 1965 dans l'annexe 12 du second ouvrage.

(2) Voir le tableau dans l'annexe 13 du second ouvrage.

période. Au sein du prélèvement fiscal, les impôts d'État qui représentaient 18,1 % du PIB en 1982 n'en représentent plus que 14,2 % en 1994 ¹.

Encore plus nette sur longue période, cette évolution a profondément modifié la structure des prélèvements en France : les cotisations sociales, hors CSG, qui représentent aujourd'hui près de 45 % des prélèvements obligatoires, n'en représentaient que 30 % environ en 1960 tandis que la part des prélèvements levés au profit de l'État passait dans le même temps de 60 % au début des années 60 à moins de 40 % aujourd'hui.

C'est ainsi que les cotisations sociales représentent actuellement près de 30 % du revenu disponible des ménages contre 21 % pour les prélèvements fiscaux ².

Dans la période récente, après avoir baissé entre 1987 et 1990, les prélèvements obligatoires augmentent à nouveau en France depuis 1991. Du fait de la situation économique dégradée et de la difficulté à maîtriser les dépenses publiques, une nouvelle hausse a été enregistrée pour 1993 et leur niveau devrait atteindre 44,5 % du PIB en 1994. Il s'y ajoute la croissance des déficits.

Alors que l'évolution jusqu'en 1992 ne paraissait pas s'éloigner des tendances moyennes de l'OCDE et de la CEE, l'évolution des deux dernières années se caractérise par une situation de la France divergeant de celle des pays dont la croissance économique est repartie plus tôt (cas du Royaume-Uni et des États-Unis) ou qui sont parvenus à maîtriser les dépenses publiques (cas de l'Allemagne)). Face à cette situation et compte tenu des contraintes du traité de Maastricht et de la loi d'orientation quinquennale n° 94-56 du 24 janvier 1994, la maîtrise des dépenses publiques apparaît comme une nécessité.

« Cotisations sociales » ou « impositions de toutes natures »

Lorsqu'on examine l'ensemble des « prélèvements obligatoires » incombant aux ménages, c'est-à-dire aux particuliers par opposition aux entreprises, la question de savoir si on se trouve en présence d'une cotisation à un régime de Sécurité sociale ou au contraire d'une imposition a une grande importance en droit et en fait.

En vertu de la Constitution de notre pays (article 34), la loi, votée par le Parlement, « fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». En revanche, en matière de « régimes de Sécurité sociale », la loi détermine seulement les « principes fondamentaux ». Par suite, lorsque les ressources obligatoires d'un régime de Sécurité sociale n'ont pas la

(1) Voir les tableaux de l'annexe 14 dans le second ouvrage.

(2) Voir le tableau de l'annexe 19 dans le second ouvrage.

nature d'une « imposition » au sens de l'article 34 de la Constitution, le taux et la base de calcul de ces ressources, usuellement appelées « cotisations », ne relèvent pas de la compétence du Parlement mais de celle du Gouvernement, dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, lequel, bien sûr, doit respecter notamment les « principes fondamentaux » définis par la loi.

Il suit de là que, lors de la création éventuelle d'une nouvelle ressource au profit des régimes de protection sociale, il y a lieu de rechercher quelle est, au regard de la Constitution, la nature du prélèvement. Le débat est parfois délicat car il s'agit, derrière l'habillage des mots, d'aller au fond des choses. C'est bien la question qui s'est posée lors de la création de la contribution sociale généralisée. Celle-ci figure au Code de la Sécurité Sociale (articles L 136-1 à L 136-9) mais est au nombre des « impositions de toutes natures » au sens de l'article 34 de la Constitution, ainsi que l'a admis le Conseil constitutionnel qui, sur ce point, a consacré d'ailleurs l'opinion dominante des juristes.

Sur le plan des faits, la question est également importante. D'un point de vue macro-économique, le débat peut n'avoir qu'une incidence réduite lorsque l'appellation « cotisation » ou « imposition » n'a pas d'effets sensibles sur le comportement des assujettis. En revanche, pour des raisons diverses, l'attitude du corps social vis-à-vis de l'imposition ou vis-à-vis de la cotisation sociale n'est nullement indifférenciée. D'une manière générale, le poids de l'histoire fait que l'impôt n'a pas bonne presse tandis que la cotisation sociale est ressentie comme la contrepartie du progrès puisqu'elle assure la pérennité de régimes sociaux auxquels nos concitoyens sont, dans l'ensemble, très attachés ; aucune augmentation des prélèvements n'est vue avec faveur mais la réticence paraît moins forte s'il s'agit de cotisations.

Sur la question de savoir pourquoi en France on a eu recours à des cotisations sociales alors que des pays étrangers assez comparables au nôtre ont recouru plutôt, aux mêmes fins, à l'impôt, de même que sur le point de savoir si tel prélèvement est regardé à juste titre comme une cotisation, la réponse se trouve essentiellement dans le processus historique de naissance et de développement de nos régimes de Sécurité sociale, qui ne s'est pas fait sans crises ni douleur. Chacune des « cotisations » actuelles, à la charge des employeurs ou des salariés comme à la charge des travailleurs indépendants, trouve sa source dans ce processus plus que dans une logique abstraite. Par exemple, si les prélèvements obligatoires à la charge des employeurs au profit des caisses d'allocations familiales sont classés parmi les cotisations sociales, ce n'est pas parce que les employeurs tirent ou sont susceptibles de

tirer un avantage direct et précis de ces versements mais parce que, à l'origine, il s'agissait de versements, à but social, à des caisses de compensation destinées à rendre neutre, entre des entreprises assujetties, le versement d'un supplément de salaire aux ouvriers ayant charge d'enfants. On s'est beaucoup éloigné depuis lors de cette conception, ce qui explique d'ailleurs la remise en cause progressive du système de financement des prestations familiales.

La structure des prélèvements obligatoires en France s'explique par le mode de financement de la protection sociale

La France est dans une situation différente de celle de ses principaux partenaires étrangers. De façon générale, dans les pays membres de l'OCDE, les prélèvements obligatoires sont fortement concentrés sur trois catégories de recettes : les cotisations sociales ; les impôts sur le revenu et les bénéfices ; les impôts sur les biens et services ¹. Alors que, dans la plupart des pays industrialisés (Canada, États-Unis, Italie, Japon, Royaume-Uni, Belgique), les impôts sur le revenu et les bénéfices constituent la ressource la plus importante, en France comme en RFA, en Espagne et aux Pays-Bas, ce sont les cotisations sociales qui prédominent. Certains pays comme la Grèce et le Portugal recourent au contraire principalement aux impôts sur les biens et services.

La prédominance des cotisations sociales est cependant supérieure en France à celle de tous les autres pays considérés : elles représentent 19,6 % du PIB en 1992 alors que cette part varie pour nos partenaires de 1,5 % (Danemark) à 18,1 % (Pays-Bas), avec une moyenne de 11,9 % pour la CEE et de 9,5 % pour l'ensemble de l'OCDE. Rapporté à l'ensemble des prélèvements obligatoires, l'écart est également net entre la France et les autres pays puisque les cotisations sociales y représentent en 1992 44,8 % des prélèvements obligatoires alors que la moyenne de l'OCDE s'établit à 24 % et celle des pays membres de la CEE à 28,9 %.

Si la part prise par les impôts indirects (TVA, taxes sur les produits pétroliers, accises ²) dans l'ensemble des prélèvements est comparable à celle des pays étrangers, (11,7 % contre 10,7 en Allemagne et 11,9 au Royaume-Uni) la structure des prélèvements directs (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés...) est singulière. Les impôts sur le revenu représentent une part nettement plus réduite des prélèvements obligatoires (5,9 % du PIB en 1992) que dans l'ensemble des principaux pays de l'OCDE où ils représentent en moyenne 11,7 % du PIB. L'impôt sur le

(1) Pour le détail des chiffres, voir le tableau de l'annexe 15 dans le second ouvrage.

(2) Impôts indirects portant sur certaines marchandises, en particulier les alcools.

revenu français et la CSG représentent seulement 13,6 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

Les comparaisons internationales montrent qu'il existe une corrélation entre le poids de l'impôt sur le revenu et celui des cotisations sociales. On constate que, lorsque l'une des deux catégories de prélèvement est élevée, l'autre est généralement faible. La situation française de prépondérance des cotisations sociales s'explique par sa conception de la Sécurité sociale : relative autonomie des organismes gestionnaires, lien entre le droit aux prestations et l'assujettissement à un mécanisme de cotisations obligatoires.

La nécessité pour l'État de prendre en charge des dépenses dont il n'a pas la maîtrise accroît l'importance de l'impôt sur le revenu

La place de l'impôt sur le revenu est croissante

Trois prélèvements représentent ensemble près de 75 % des impôts versés par les ménages (cf. le tableau de l'annexe 2 du second ouvrage) : la TVA est le premier impôt payé par les ménages (34 % du total), viennent ensuite l'impôt sur le revenu et la CSG (32,5 % au total), puis la taxe intérieure sur les produits pétroliers qui représente plus de 8 % des prélèvements fiscaux. Deux des principaux prélèvements sont donc des impôts indirects pesant sur la consommation.

Viennent ensuite la TH et les impôts fonciers, les droits sur les alcools et le tabac et après seulement, le prélèvement libératoire sur les revenus de capitaux mobiliers. Les autres impôts, nombreux, sont d'un rendement beaucoup plus faible.

Occupant une place importante dans les prélèvements fiscaux, l'IR (CSG comprise) absorbe près de 7 % des ressources disponibles des ménages. Ce chiffre est à comparer au taux moyen d'imposition qui s'élève actuellement en France à 8,5 % (impôt sur le revenu sur revenu global déclaré). Toutefois, si l'on ne retient que les foyers réellement imposés, il s'élève à 11,5 %.

Le poids de l'impôt sur le revenu dans l'ensemble des prélèvements fiscaux pesant sur les ménages a cru sur une longue période : de 1970 à 1992, sa part est passée de 4,72 % à 6,79 % du revenu global disponible brut des ménages (CSG incluse ; si celle-ci n'est pas prise en compte, le pourcentage est ramené à 5,95 %). Tandis que la part de la TVA se réduisait fortement au cours des vingt dernières années (elle représentait 47 % des prélèvements fiscaux en 1970), l'impôt sur le revenu passait de 25 % à près d'un tiers du total dans le même temps, pesant aujourd'hui d'un poids comparable à celui de la TVA dans le revenu des ménages.

La progression du poids de l'impôt sur le revenu s'est accompagnée d'une augmentation constante du nombre de contribuables

imposables : alors qu'à l'issue de la réforme de 1959, on comptait 5,2 millions de contribuables imposables, ils étaient 10,5 millions en 1969, 15,2 en 1984, 13,7 en 1989 (à cause de la réforme de 1986 sur la décote) et 14,6 millions en 1993.

Cette évolution a plusieurs causes : indexation du barème inférieure à la progression des revenus réels des ménages sur la période, effets de la progressivité du barème (l'augmentation des revenus réels a fait progresser ceux-ci dans les tranches du barème les soumettant donc à des taux d'imposition supérieurs), aménagements de la législation.

Les contraintes de l'État tant du côté des dépenses que des recettes sont également de plus en plus importantes

Du fait de la part croissante des dépenses des collectivités locales et des organismes sociaux dans l'ensemble des dépenses publiques, les ressources traditionnelles qui leur étaient affectées ne suffisent plus à couvrir leurs dépenses. Il en résulte soit la prise en charge d'une partie de ces dépenses par le budget de l'État, comme on le constate notamment en matière de fiscalité locale, soit le développement de la fiscalité affectée. L'État a ainsi pris à sa charge 20,1 % des ressources fiscales directes des collectivités locales en 1992 contre 17,4 % en 1989. En plus de la prise en charge des dégrèvements d'impôts locaux, cette évolution résulte notamment de la compensation du plafonnement de la valeur ajoutée en matière de taxe professionnelle et de la compensation des exonérations en matière de taxe d'habitation.

De la même façon, la part des impôts affectés à la protection sociale, ainsi que le soulignent les annexes 14 et 16 du second ouvrage, est allée croissante ces dernières années. L'exemple de la CSG est évidemment caractéristique à cet égard. De la même manière, la part des prélèvements au profit des Communautés européennes va croissant (77 Mds de F en 1993, soit +6 %, et +2,8 % en 1992).

Parallèlement, l'État voit ses marges de manœuvre dans la définition de ses recettes se réduire. Alors qu'il est amené à prendre en charge sur son propre budget des dépenses dont il n'a pas la maîtrise (protection sociale, dépenses des collectivités locales, budget de l'Union européenne), ses possibilités de choix dans la structure de ses ressources sont de plus en plus limitées. Les choix économiques, guidés par la contrainte internationale, conduisent en effet à limiter la fiscalité de l'épargne et celle des revenus des entreprises (impôt sur les sociétés), de même que l'évolution des taux de TVA.

S'agissant des ressources propres de l'État, l'impôt sur le revenu apparaît dans ce contexte comme le seul impôt de rendement (310 milliards recouvrés en 1993, soit 21,1 % des recettes fiscales brutes du budget général), sur lequel l'État dispose d'une réelle marge de manœuvre.

Une redistribution d'ensemble où les prestations jouent un rôle déterminant et qui est parfois mal adaptée à la réalité des situations individuelles

Éléments de définition et de méthode

Le fondement de toute fiscalité est de prélever des recettes au profit d'une collectivité publique. Aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la « *contribution commune* » doit « *être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». L'apparente simplicité de cet objectif dissimule mal la complexité de sa mise en œuvre.

Pour analyser celle-ci, il a paru indispensable d'appréhender globalement les prélèvements fiscaux et sociaux pour, à la fois, évaluer leur progressivité et les effets redistributifs auxquels ils aboutissent, compte tenu des prestations.

On entend ici par prélèvement progressif un prélèvement dont le taux croît avec le revenu. Cette notion ne suffit cependant pas à qualifier la situation de chaque ménage au regard de son pouvoir d'achat comparé au coût global de son travail. Pour ce faire, il faut examiner les effets redistributifs, à savoir comparer l'échelle des revenus disponibles avant tout prélèvement à l'échelle des revenus disponibles après prélèvements et prestations (par la prise en compte de certains revenus de transfert). Naturellement, la progressivité concourt à modifier l'échelle initiale mais elle n'y suffit pas.; interviennent également le volume des prélèvements.¹ faisant l'objet d'une redistribution ainsi que la structure des prestations, qui peuvent, elles-mêmes, être plus ou moins « dégressives », c'est-à-dire d'un niveau inférieur, voire nul, si le revenu augmente.

L'analyse des phénomènes redistributifs, donc de l'allocation des ressources, est fondamentale tant du point de vue de l'équité que de l'efficacité économique. Elle montre en effet comment s'équilibrent le souhait des entreprises d'une échelle des revenus large et, donc, motivante à leurs yeux ² avec les préoccupations, parfois divergentes, de l'État.

En organisant les phénomènes redistributifs, l'État poursuit en effet divers objectifs, d'efficacité économique et de justice sociale :

(1) Un prélèvement fortement progressif mais de faible montant n'aura que des effets redistributifs réduits.

(2) Dans les faits, le montant des salaires n'est pas du seul ressort des employeurs ; il résulte de la négociation salariale et tient compte des conditions du marché du travail.

garantir la cohésion sociale grâce à des prélèvements harmonieusement répartis et permettant d'éviter les trop grands écarts de revenus, sécuriser l'ensemble de la population – contre la maladie, le chômage –, solvabiliser les ménages à faibles revenus, notamment en matière de logement... Naturellement, la régulation par l'État ne se fait pas seulement par le biais des circuits financiers mais aussi par l'édiction des règles de droit (SMIC, droit du travail...)

Il est à noter que les phénomènes redistributifs jouent entre niveaux de revenus primaires différents mais également entre catégories de population différentes (célibataires, familles, actifs, inactifs...).

Concrètement, afin de présenter une vision d'ensemble des mécanismes redistributifs à l'œuvre au sein du système social et fiscal français, la Commission a retenu dans ses travaux les principaux prélèvements payés par les ménages que sont l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales, salariales et patronales, celles des indépendants, la CSG, la taxe d'habitation, la TVA et la TIPP. Ont été ajoutées les prestations sociales en espèces, individualisables et de caractère national, à savoir : allocations familiales, complément familial, aide personnalisée au logement, allocation de rentrée scolaire, allocation de parent isolé et RMI.

La portée et les limites de ces choix ont été exposés en introduction.

Ils assimilent impôts pesant sur les ménages à impôts payés par les ménages (et ne retiennent, par nécessité, et comme pour les prestations, que les plus importants et ceux qui sont individualisables).

Par ailleurs, les cotisations sociales à la charge des employeurs ont été considérées comme un élément de la rémunération des salariés, ce qui est largement vérifié, en France, par les économistes.

L'approche est donc fondée sur le revenu économique du travailleur (salarié ou indépendant) c'est-à-dire le coût du travail. C'est en rapportant à cette donnée le revenu disponible que sont présentées les simulations, ce qui permet une analyse des effets redistributifs globale, cohérente avec les circuits économiques et homogène entre catégories de population étudiées. Il convient de préciser qu'il s'agit d'une analyse exclusivement instantanée : la Commission n'a pas procédé à une étude sur le cycle de vie.

Pour illustrer ces travaux, différentes familles représentatives de la diversité des ménages, ventilées selon la catégorie sociale, le statut matrimonial et leur taille seront présentées. Des simulations ont été réalisées par la Direction de la prévision (DP) avec l'aide de l'INSEE et de la Direction générale des impôts à partir de l'exploitation de l'enquête « Revenus fiscaux 1990 » et des fichiers de la DGI sur la taxe d'habitation

1992. L'annexe 9 du second ouvrage présente le détail de la méthodologie des travaux de la Commission ¹.

L'impact redistributif global du système de prélèvement social et fiscal

Afin de présenter les résultats de la redistribution, une double approche a été retenue :

- une présentation en tableau qui fait apparaître pour chaque famille type examinée et à tout niveau de revenu le pourcentage de taxation, puis le pourcentage de revenu disponible (donc après ajout des prestations sociales) rapporté à la rémunération totale du ménage (le détail des résultats est présenté dans l'annexe 9 du second ouvrage) ;
- une présentation graphique limitée à quatre cas types de salariés (personne seule, couple sans enfant, couple avec 2 enfants, couple avec 3 enfants) à partir d'un raisonnement en unités de consommation qui permet de ramener à une même échelle d'équivalence (échelle d'Oxford – voir dans la troisième partie « Le quotient familial reposerait sur une mesure imparfaite des “unités de consommation” ») des ménages de taille différente. Les graphiques font ainsi apparaître un taux moyen de taxation (total des prélèvements rapportés à la rémunération totale) et un taux moyen de disponibilité (revenu disponible rapporté à la rémunération totale) par unité de consommation.

Les analyses ont été centrées sur le cas des salariés en établissant néanmoins des comparaisons avec les titulaires de revenus autres que salariaux (indépendants, retraités et les bénéficiaires de revenus de capitaux mobiliers).

Un niveau de prélèvement particulièrement élevé surtout pour les ménages situés au début et à la fin de l'éventail des revenus

Les taux réels de prélèvement social et fiscal se situent à un niveau égal ou supérieur à 50 % de la rémunération totale pour tout niveau de revenu et toute situation familiale.

Le système est dégressif au début de l'éventail des revenus jusqu'à environ 1 SMIC. Le graphique ci-dessous fait apparaître le profil du taux de prélèvement qui est celui d'une courbe en U. Le niveau élevé des prélèvements pour les ménages situés dans la partie inférieure de l'éventail des revenus s'explique par la combinaison du poids élevé des cotisations sociales, de la CSG, de la taxe d'habitation et des impôts

(1) Afin de présenter les résultats de ses travaux concernant les effets redistributifs de la façon la plus claire et la plus accessible, la Commission a écarté des formes de présentation plus familières aux statisticiens (courbes de Lorentz). Elle ne peut que renvoyer à la bibliographie en annexe de l'ouvrage et aux travaux de la Direction de la prévision et de l'INSEE.

indirects (TVA et TIPP) que ne suffit pas à compenser la faiblesse de l'impôt sur le revenu.

Le prélèvement apparaît ensuite élevé mais peu progressif pour la grande majorité des ménages en raison de la faible place du seul impôt progressif qu'est l'impôt sur le revenu et du poids déterminant des cotisations sociales (qui sont légèrement dégressives).

Pour les ménages situés dans la frange très supérieure de la distribution des revenus, le prélèvement dépasse souvent 60 % du revenu disponible sans être jamais inférieur à 54 %.

Enfin, il convient de souligner que les non-salariés (dans la simulation, il s'agit de médecins, de commerçants, d'agriculteurs) supportent des taux de prélèvement moins élevés que ceux des salariés car ils doivent acquitter des taux de cotisations sociales bien inférieurs. Le niveau de couverture sociale dont ils bénéficient est également inférieur.

Ainsi, pour un même niveau de rémunération, par exemple 236 000 F (ce qui correspond à peu près à la médiane des revenus), un couple dont le chef de famille est médecin (secteur 2) et qui a deux enfants doit acquitter 92 570 F au titre de l'ensemble de ses prélèvements (dont 9 072 F au titre de l'IR), alors que de son côté un couple de salariés avec deux enfants paye 125 788 F (dont 3 061 F au titre de l'IR).

Total des prélèvements en pourcentage du coût salarial total

Déciles ⁽¹⁾	Situation du ménage									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	49,35	50,21	54,14	58,56	67,42	64,63	57,75	63,39	61,74	70,06
2	53,93	51,61	51,66	52,38	57,49	56,16	52,51	56,31	61,35	55,00
3	55,86	52,54	52,66	52,25	53,63	51,74	52,67	53,21	52,57	55,56
5	58,56	54,13	54,43	54,38	53,62	51,72	54,95	54,35	53,27	51,92
9	61,58	57,78	56,17	56,12	54,13	53,22	57,90	56,54	55,40	53,67
95	62,02	62,81	57,91	58,65	56,47	53,88	58,63	57,86	56,81	54,33
99	62,71	61,52	58,74	57,31	56,61	54,08	61,22	60,14	59,32	57,03

1 : célibataire sans enfant.
 2 : célibataire 1 enfant.
 3 : couple 1 revenu sans enfant.
 4 : couple 1 revenu 1 enfant.
 5 : couple 1 revenu 2 enfants.

6 : couple 1 revenu 3 enfants.
 7 : couple 2 revenus sans enfant.
 8 : couple 2 revenus 1 enfant.
 9 : couple 2 revenus 2 enfants.
 10 : couple 2 revenus 3 enfants.

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

(1) Le décile 1 caractérise les 10% des ménages dont les revenus sont les plus faibles, etc. L'analyse est menée ici par décile ou centile (les chiffres mentionnés dans la ligne « 95 » correspondent pour chaque situation familiale au niveau du revenu tel que 95% des ménages disposent d'un revenu qui lui soit inférieur ou égal).

Des effets redistributifs massifs principalement assurés par les prestations sociales et qui bénéficient avant tout aux familles à revenus faibles

On constate que les écarts de revenus disponibles sont réduits dans des proportions beaucoup plus sensibles par le jeu des prestations sociales que par les différents prélèvements. Le graphique 2 présente le profil réel de la redistribution en France.

Le système apparaît très redistributif surtout pour les ménages à faible revenu (salaire par unité de consommation inférieur à 1,3 SMIC soit 130 000 F de coût salarial total, 75 000 F de salaire net, et 6 300 F par mois). Jusqu'à ce niveau, le taux de disponibilité du revenu par rapport à la rémunération initiale (coût salarial) varie de plus de 100 % à 50 %. A cette limite de 130 000 F, il se situe autour de 45-50 % quelle que soit la taille du ménage. Au-delà, le profil du taux est presque « plat » ; à partir de 500 000 F par unité de consommation (5 fois le SMIC), il se situe autour de 40 %.

En termes quantitatifs, les personnes qui sont ainsi le plus largement bénéficiaires de la redistribution sont les 2,4 millions de ménages dont le salaire par unité de consommation est inférieur à 1,3 SMIC, ce qui représente un quart de personnes seules, un cinquième des couples sans enfant, 45 % des couples avec deux enfants, 88 % des couples avec trois enfants.

Le modèle français de redistribution se caractérise ainsi par deux traits :

- la redistribution est très importante sur la cible qu’elle vise et bénéficie avant tout aux familles à revenus faibles ;
- cette redistribution est le fruit de prestations sociales ciblées et d’un montant élevé, et non la résultante d’un profil de taux de prélèvements qui seraient fortement croissants.

Le revenu disponible en pourcentage du coût salarial total, après imputation des prélèvements mais avant prise en compte des prestations

Déciles	Situation du ménage									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	50,65	49,75	45,86	41,44	32,58	35,37	42,25	36,61	38,26	29,94
2	46,07	48,39	48,34	47,62	42,51	43,84	47,49	43,69	38,65	45,00
3	44,14	47,46	47,34	47,45	46,37	48,26	47,33	46,79	47,43	44,44
5	41,44	45,87	45,57	45,62	46,38	48,28	45,05	45,65	46,73	48,08
9	38,42	47,22	43,83	43,88	45,87	46,78	42,10	43,46	44,60	46,33
95	37,98	37,19	42,09	41,35	43,53	46,12	41,37	42,14	43,19	45,67
99	37,29	38,48	41,26	42,69	43,39	45,92	38,78	39,86	40,68	42,97

1 : célibataire sans enfant.

2 : célibataire 1 enfant.

3 : couple 1 revenu sans enfant.

4 : couple 1 revenu 1 enfant.

5 : couple 1 revenu 2 enfants.

6 : couple 1 revenu 3 enfants.

7 : couple 2 revenus sans enfant.

8 : couple 2 revenus 1 enfant.

9 : couple 2 revenus 2 enfants.

10 : couple 2 revenus 3 enfants.

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l’INSEE.

Le revenu disponible en pourcentage du coût salarial total, après imputation des prélèvements et prise en compte des prestations

Déciles	Situation du ménage									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	56,68	84,93	56,36	60,75	68,24	100,96	52,77	58,20	73,94	95,34
2	46,07	57,7	50,36	56,93	62,21	83,95	49,59	53,37	59,16	86,75
3	44,14	52,02	47,34	52,30	58,89	77,00	47,33	51,54	60,48	74,42
5	41,44	45,87	45,57	45,67	51,15	64,36	45,05	45,65	51,63	64,52
9	38,42	42,22	43,83	43,88	47,37	50,20	42,10	43,46	46,07	49,69
95	37,98	37,19	42,09	41,35	44,68	48,83	41,37	42,14	44,33	48,27
99	37,29	38,48	41,26	42,69	44,04	47,40	38,78	39,86	41,28	44,34

1 : célibataire sans enfant.
2 : célibataire 1 enfant.
3 : marié 1 revenu sans enfant.
4 : marié 1 revenu 1 enfant.
5 : marié 1 revenu 2 enfants.

6 : couple 1 revenu 3 enfants.
7 : marié 2 revenus sans enfant.
8 : marié 2 revenus 1 enfant.
9 : marié 2 revenus 2 enfants.
10 : marié 2 revenus 3 enfants.

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

La redistribution par les prestations sociales aboutit à resserrer considérablement les écarts de revenus dans la première moitié de l'éventail des revenus, plus faiblement dans la seconde

On constate que l'éventail des revenus disponibles est sensiblement plus resserré que l'éventail des coûts salariaux globaux :

Déciles	Salarié célibataire sans enfant		Salariés couple 2 actifs sans enfant		Salariés couple 2 actifs 2 enfants	
	Coût salarial	Revenu disponible	Coût salarial	Revenu disponible	Coût salarial	Revenu disponible
1	85 835	50 367	85 835	45 296	85 835	63 463
2	128 739	59 307	123 691	61 339	123 691	73 172
3	163 808	72 312	157 145	74 383	157 145	95 049
5	235 872	97 739	232 228	104 624	232 228	119 910
9	526 957	202 476	535 699	225 543	535 699	246 797

Source : simulations réalisées par la DP et l'INSEE à la demande de la Commission.

Le fait d'avoir un fort niveau de prestations sous condition de ressources (on perd tout ou partie de ces prestations lorsque le revenu s'élève), fondé sur un niveau de prélèvements élevé quel que soit le revenu (d'où des salaires nets plus faibles qu'à l'étranger), conduit notamment à comprimer la hiérarchie des revenus faibles et moyens.

Le resserrement des écarts dans la seconde moitié de l'éventail des revenus est également visible, dans une moindre proportion, mais, pour l'appréhender correctement, il conviendrait d'y ajouter les impôts sur le revenu ou le capital attachés à la détention d'un bien et non pris en compte dans la présente étude (ISF, taxes foncières, droits de mutation...). Ils sont en effet plus largement payés par les ménages représentés dans cette partie de la distribution des revenus.

Un système plus avantageux pour les titulaires de revenus du capital que pour les titulaires de revenus du travail

Afin de dresser une comparaison de la taxation relative du capital et du travail, la Commission a eu recours à une hypothèse simplifiée de ménages percevant exclusivement soit des revenus de capitaux mobiliers (« rentiers »), soit des loyers (« propriétaires »). Contrairement aux autres simulations, ces cas types excluent la TIPP et incluent l'ISF. Deux comparaisons ont été établies à partir de niveaux de revenus primaires identiques (236 000 F et 684 000 F).

Les différences de pression fiscale et sociale entre rentiers et propriétaires, apparaissent faibles (voir tableau ci-dessous). A l'inverse, l'écart de taux de prélèvement entre ces deux catégories et les salariés est significatif bien que s'atténuant légèrement pour les revenus élevés en raison du poids croissant de l'ISF. Pour un même niveau de rémunération totale, le pourcentage de revenu disponible pour un salarié est environ de dix points inférieur.

Situations de prélèvement et de revenu disponible pour un même niveau de rémunération totale

	Couple de salariés	Couple de rentiers	Couple de propriétaires
Cas n°1 : rémunération totale⁽¹⁾	236 000	236 000	236 000
Montant total des prélèvements ⁽²⁾	128 461	101 236	87 709
2/1 en %	54,4%	42,9%	37,2%
Montant du revenu disponible ⁽³⁾	107 539	134 764	148 291
3/1 en %	45,6%	57,1%	62,8%
Cas n°2 : rémunération totale⁽⁴⁾	684 000	684 000	684 000
Montant total des prélèvements ⁽⁵⁾	392 102	330 214	334 573
5/4 en %	57,9%	48,3%	48,9%
Montant du revenu disponible ⁽⁶⁾	287 898	353 786	349 427
6/4 en %	42,1%	51,7%	51,1%

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

Un système plus avantageux pour les retraités que pour les actifs

Le fonctionnement du système social et fiscal aboutit à ce que les ménages en activité et spécialement les salariés doivent à revenu identique supporter des prélèvements plus lourds que s'ils étaient retraités. Afin de comparer la situation des actifs et des retraités au regard des mécanismes de redistribution fiscaux et sociaux, il est apparu nécessaire d'extourner les cotisations de retraite ¹. La comparaison a été établie à partir de niveaux de rémunération primaire identiques (160 000 F et 400 000 F) ².

L'écart en terme de revenu disponible est de plus de dix points à situation familiale comparable (voir tableau ci-dessous).

Prélèvements et redistribution : comparaison des situations respectives des salariés et des retraités (hors cotisations retraite)⁽¹⁾

	Célibataire sans enfant		Couple sans enfant	
	Salarié	Retraité	Salarié	Retraité
Cas n°1 : rémunération totale	160 000	160 000	160 000	160 000
Total des prélèvements en %	39,63%	29,07%	36,35%	21,87%
Revenu disponible en %	60,37%	70,93%	63,65%	78,13%
Revenu disponible en F	96 589	113 481	101 844	125 007
Cas n°2 : rémunération totale	400 000	400 000	400 000	400 000
Total des prélèvements en %	51,34%	37,43%	46,39%	30,19%
Revenu disponible en %	48,66%	62,57%	53,61%	69,81%
Revenu disponible en F	196 658	250 261	214 436	279 254

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

(1) Le retraité a plus de 65 ans et a eu des enfants.

La prise en compte de situations particulières, notamment de décisions d'utilisation du revenu, peut bouleverser complètement le niveau des prélèvements

Les combinaisons possibles entre la variété des situations individuelles de revenus et la gamme des instruments à la disposition des particuliers pour optimiser leur situation fiscale sont infinies.

(1) Il est en effet logique que les retraités ne cotisent pas pour leur retraite (ils l'ont fait pendant leur vie active). Pour pouvoir comparer de manière homogène, la situation des actifs à celle des retraités, il faut donc retenir les prélèvements des actifs hors cotisations retraites. En toute rigueur, il aurait fallu également effacer l'incidence des cotisations chômage et famille, ce qui aurait fait apparaître un écart moindre.

(2) Coût salarial total pour les salariés.

Sur ce point, la Commission, plutôt que de définir statistiquement des cas types représentatifs au sein de la population, a préféré avoir recours à un exemple ayant simple valeur d'illustration.

Les époux Dupont qui ont deux enfants touchent un salaire net de 500 000 F. Le couple possède un patrimoine immobilier et mobilier et s'efforce de réaliser des économies en matière d'impôt :

- l'achat de sa résidence principale, il y a trois ans, lui permet de déduire les intérêts d'emprunts au maximum du plafond ;
- la propriété d'un studio en location rapporte à la famille 3 000 F par mois, mais, au cours de l'année, des frais ont été engagés à hauteur de 50 000 F ;
- le portefeuille mobilier est composé en partie de livrets défiscalisés (deux livrets A au plafond soit 200 000 F et deux CODEVI au plafond ¹ soit 40 000 F) mais surtout de valeurs mobilières : au titre des dividendes le couple a reçu 15 000 F, au titre des intérêts d'obligations également 15 000 F, enfin au titre de la réalisation de plus values d'OPCVM : 20 000 F. Les époux Dupont alimentent un compte d'assurance vie afin de bénéficier de la réduction d'impôt ;
- la famille emploie une femme de ménage qui lui coûte 15 000 F par an ;
- le ménage a décidé de souscrire des parts de SOFICA à hauteur de 30 000 F par an.

Avec la législation actuelle, le coût salarial total des époux Dupont est de 863 838 F, leur montant total de prélèvement 470 706 F, leur revenu disponible 490 832 F.

Le coût salarial total nécessaire pour obtenir le même revenu disponible (490 832 F) que les époux Dupont, à partir de revenus d'origine salariale et sans réaliser aucune optimisation fiscale, s'établit à 1 181 653 F (c'est-à-dire un salaire net de 687 872 F) et le niveau total de prélèvements correspondant à 690 821 F. La différence de prélèvements est de 220 115 F.

*
* *

Au total, et en dehors de toute considération sur le caractère justifié ou non des écarts constatés, force est de reconnaître qu'au regard du seul critère du taux de disponibilité d'un franc gagné, il existe de fortes disparités selon les situations personnelles (profession ², âge, taille de la famille, détention d'un capital, décision d'investissement, lieu d'habitation, niveau du revenu...).

Les paragraphes « C'est moins la hiérarchie des taux de prélèvements que le niveau et la répartition des prestations qui resserrent l'éventail des revenus » et « Des règles d'assiettes qui conduisent à ce que les différentes catégories de revenus sont inégalement mises à

(1) De 1993.

(2) Point plus particulièrement évoqué *infra*.

contribution » tentent de comprendre d'où vient cette situation et montrent que c'est moins l'organisation des barèmes des taux des différents prélèvements qui orchestre la redistribution en France que le jeu des prestations et les règles d'assiette des prélèvements.

Compte tenu de l'originalité du système français et de l'attachement de nos concitoyens à la prise en compte des situations familiales, l'analyse de la situation des familles fait l'objet d'un développement distinct au paragraphe « La prise en compte du fait familial au regard des prélèvements fiscaux et sociaux ».

C'est moins la hiérarchie des taux de prélèvements que le niveau et la répartition des prestations qui resserrent l'éventail des revenus

Si la progressivité du système de prélèvement fiscal et social pris dans son ensemble reste faible, elle a globalement augmenté ces dernières années

La progressivité du système de prélèvement fiscal et social reste faible

Le XI^e rapport du Conseil des impôts sur l'impôt sur le revenu avait dressé le constat d'un système de prélèvement considéré dans son ensemble (impôt sur le revenu et cotisations sociales) comme moins progressif que les systèmes étrangers pris pour termes de comparaison. Ce constat mérite d'être précisé et complété. On a en effet observé au paragraphe « L'impact redistributif global du système de prélèvement social et fiscal » le caractère globalement peu progressif de l'ensemble des prélèvements en France. La comparaison avec les pays étrangers limitée à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales donne des résultats disparates :

Comparaison internationale Taux de prélèvement fiscal-social Cas des célibataires (cotisations + impôt sur le revenu)

En % du coût salarial total	France	RFA	GB	Italie	Espagne
SMIC	42,85	40,17	28,18	49,63	35,67
Ouvrier non qualifié	47,00	42,46	32,44	53,17	39,58
Ouvrier qualifié	47,80	43,40	33,56	54,14	40,90
Employé	47,53	43,11	33,23	53,86	40,50
Profession intermédiaire	48,93	45,53	35,22	55,80	43,34
Cadre supérieur	52,57	44,75	37,32	53,84	42,25
Cadre dirigeant (5 fois cad. sup.)	61,64	51,17	44,01	57,79	51,33

Source : Direction de la prévision.

**Comparaison internationale.
Taux de prélèvement fiscal-social.
Cas des couples mariés 2 enfants
(cotisations + impôt sur le revenu)**

En % du coût salarial total	France	RFA	GB	Italie	Espagne
SMIC	42,85	31,90	22,90	45,86	33,20
Ouvrier non qualifié	42,85	35,90	28,79	50,15	37,87
Ouvrier qualifié	42,85	37,27	30,43	51,55	39,44
Employé	42,85	36,86	29,95	51,15	38,97
Profession intermédiaire	43,11	39,88	32,99	53,93	42,30
Cadre supérieur	44,86	37,02	35,37	52,84	41,68
Cadre dirigeant (5 fois cad. sup.)	57,33	46,94	43,62	57,59	51,22

Source : Direction de la prévision.

La Commission est cependant très réservée sur ce type de comparaison. L'homogénéité des données chiffrées à partir desquels elle s'effectue n'est pas avérée. De plus, et elle se trouve faussée par les différences entre les modes de financement des retraites ¹.

Pour autant, comme il a été dit précédemment, le constat d'une faible progressivité établie par le Conseil des impôts demeure. Il importe d'en analyser les raisons.

Les cotisations sociales constituent le principal prélèvement à la charge des ménages actifs et revêtent un aspect nettement proportionnel

- Les cotisations sociales représentent entre les deux tiers et les quatre cinquièmes du total des prélèvements à la charge des ménages salariés. La part des cotisations sociales est plus importante pour les couples mariés ou les personnes ayant des enfants à charge que pour les célibataires sans enfant ². Les ménages disposant de revenus situés au 9^e décile et au-delà voient leur prélèvement social décroître relativement dans le total des prélèvements à cause de l'effet progressif de l'impôt sur le revenu.

(1) Les prélèvements affectés à la retraite sont, en règle générale, proportionnels aux revenus. Selon les pays toutefois, une part plus ou moins importante de ces prélèvements entre dans la catégorie des prélèvements obligatoires.

(2) Cela est vrai sauf dans un cas, celui du célibataire sans enfant du premier décile pour lequel les cotisations constituent plus de 80 % du total des prélèvements (ce qui peut s'expliquer par rapport aux personnes avec charge de famille par l'effet de la décote).

Part des cotisations sociales dans le total des prélèvements : cas des salariés

Déciles	Célibataire sans enfant	Célibataire un enfant	Couple (2 actifs) sans enfant	Couple (2 actifs) deux enfants
1	82,7 %	81,2 %	70,6 %	66,0 %
5	73,6 %	79,7 %	76,8 %	79,3 %
9	68,0 %	72,5 %	73,9 %	77,3 %
95	67,1 %	66,3 %	72,3 %	74,6 %

Sources : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

Le tableau ci-dessous confirme que les ménages de non-salariés doivent acquitter des cotisations sociales en moyenne moins élevées que celles des salariés puisqu'ils ne sont pas tenus de s'assurer contre certains risques (chômage et accidents du travail), et que leurs droits et donc leurs cotisations en matière de retraite sont également plus faibles.

Part des cotisations sociales dans le total des prélèvements : cas des non salariés

Déciles	Médecin célibataire	Médecin couple 2 enfants	BIC célibataire	BIC couple 2 enfants	Agriculteur célibataire	Agriculteur couple 2 enfants
1	75,1%	51,3%	71,5%	46,4%	75,5%	51,8%
5	55,2%	64,9%	53,4%	63,3%	45,4%	55,7%
9	42,4%	54,8%	36,0%	48,2%	31,2%	43,0%
95	53,0%	61,3%	32,4%	40,2%	29,5%	37,1%

Sources : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

A l'opposé de la situation des actifs, celle des inactifs est caractérisée par la part tout à fait résiduelle des cotisations sociales dans le total de leurs prélèvements (voir tableau ci-dessous). Les retraités acquittent une cotisation sociale au titre de l'assurance maladie à un taux inférieur à celui des salariés (1,4 %) et bénéficient du versement de leurs pensions pour lesquelles ils n'ont plus à cotiser (pour les comparaisons entre actifs et inactifs extournant les cotisations de retraite voir *infra*).

Part des cotisations sociales dans le total des prélèvements : cas des retraités

Déciles	Retraité célibataire sans enfant	Couple de retraités sans enfant
1	14,7%	8,2%
5	6,5%	8,7%
9	6,0%	8,1%
95	5,8%	7,3%

Sources : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

- Globalement, les cotisations sociales sont proportionnelles.

Part des cotisations sociales en % du coût salarial total

Déciles	Célibataire sans enfant	Célibataire 1 enfant	Couple 2 actifs sans enfant	Couple 2 actifs 2 enfants
1	40,8%	40,8%	40,8%	40,8%
3	43,2%	43,2%	40,8%	40,8%
5	43,1%	43,1%	42,2%	42,2%
9	41,9%	41,8%	42,8%	42,8%
95	41,6%	41,6%	42,4%	42,4%

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

Il convient toutefois de noter que, pour les revenus des salariés du premier décile, les divers dispositifs d'allègement de cotisations sociales à la charge de l'employeur contribuent à faire baisser sensiblement le prélèvement social.

Par ailleurs, on constate que, dans l'ensemble, à la fois pour les salariés et les non-salariés, le montant des cotisations sociales décroît en fonction de l'augmentation de la rémunération totale (pour les ménages avec un seul revenu, à un niveau qui se situe environ à la médiane des revenus). Ce caractère légèrement dégressif s'explique par le plafonnement des cotisations de retraite.

La TVA et la TIPP qui sont, après les cotisations sociales, les prélèvements les plus importants à la charge des familles paraissent légèrement dégressives

Les résultats des simulations sur la TVA et la TIPP doivent être interprétés avec prudence dans la mesure où il est difficile de déterminer avec précision le montant des impôts indirects acquittés par les familles en fonction de leur taille, de leur situation socio-professionnelle et de leur niveau de revenu. Certains chiffres obtenus sont approximatifs et font apparaître des incohérences qui n'ont pas pu être expliquées. Néanmoins, quelques indications d'ensemble significatives peuvent être dégagées.

- Les impôts indirects sont, après les cotisations sociales, les prélèvements les plus importants à la charge des ménages :
 - les montants de TVA et de TIPP rapportés à l'ensemble des prélèvements sur les ménages apparaissent élevés. Dans le cas des retraités dont les revenus sont situés aux trois premiers déciles, les impôts indirects dépassent même le montant des autres prélèvements.

Part des impôts indirects dans le total des prélèvements

Déciles	Salarié célibataire 0 enfant	Salarié célibataire 1 enfant	Salariés couple 2 actifs 0 enfant	Salariés couple 2 actifs 2 enfants	Retraité célibataire	Retraité couple
1	11,1%	12,7%	26,4%	31,2%	77,4%	82,0%
5	9,9%	10,3%	13,3%	13,7%	35,3%	48,7%
9	7,2%	7,4%	8,3%	9,2%	20,9%	23,7%
95	5,1%	10,6%	7,3%	9,1%	14,1%	22,2%

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

En retenant par exemple le cas des ménages de salariés, on constate qu'un célibataire sans enfant acquitte un montant d'impôts indirects supérieur à celui de l'impôt sur le revenu pour les trois premiers déciles. Une famille avec deux enfants paye davantage de TVA et de TIPP que d'impôt sur le revenu jusqu'au décile 9.

Montant comparé d'IR et d'impôts indirects acquittés par des ménages de salariés

Déciles	Salarié célibataire 0 enfant		Salarié couple 2 actifs 2 enfants	
	Montant IR	Montant TVA + TIPP	Montant IR	Montant TVA + TIPP
1	0	4 699	0	16 551
3	7 887	8 338	0	14 850
5	16 511	13 723	3 226	17 073
9	68 267	23 447	28 548	26 775
95	102 469	21 835	48 667	35 824

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

Enfin, on peut constater que les impôts indirects sont d'autant plus lourds que la taille du ménage est importante (même en tenant compte des économies d'échelle pour les familles nombreuses). Un salarié personne seule situé à la médiane des revenus paiera 13 723 F au titre de l'ensemble TVA+TIPP ; un couple avec deux enfants paiera 17 073 F.

- La part du prélèvement indirect dans la rémunération totale décroît avec le revenu :
 - le poids du prélèvement indirect apparaît décroissant en fonction du revenu des ménages. Ce résultat est lié au phénomène connu que la propension à consommer tend à diminuer lorsque le revenu s'élève et à l'absence d'effet correcteur de la modulation des taux de prélèvement selon le degré de nécessité des produits (car ils sont appliqués à des structures de consommation peu différenciées).

Il convient de souligner que, sur certaines zones de l'éventail des revenus (à la médiane pour les célibataires salariés ou retraités), le poids du prélèvement paraît croître à nouveau : ce phénomène est dû à la fois au caractère imparfait des instruments de mesure en ce qui concerne la TIPP et à la taille restreinte de l'échantillon de certains cas types.

Part du prélèvement indirect dans la rémunération totale

Déciles	Salarié célibataire 0 enfant	Salarié célibataire 1 enfant	Salariés couple 2 actifs 0 enfant	Salariés couple 2 actifs 2 enfants	Retraité célibataire	Retraité couple
1	5,4%	6,4%	15,3%	19,3%	9,1%	17,2%
3	5,1%	5,8%	8,3%	9,4%	8,8%	10,3%
5	5,8%	5,6%	7,3%	7,3%	10,0%	10,3%
9	4,4%	4,3%	4,8%	5,0%	7,5%	6,3%
95	3,2%	6,7%	4,3%	5,2%	5,3%	6,7%

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

La CSG introduit un léger élément de progressivité au sein des prélèvements finançant la protection sociale

La contribution sociale généralisée est une imposition qui concerne l'ensemble des ménages (sauf, s'ils sont non-imposables à l'impôt sur le revenu, les retraités et les chômeurs). Au sein des impôts directs, il s'agit du prélèvement le plus important à la charge des familles de condition modeste.

La CSG est un prélèvement proportionnel, c'est-à-dire à taux constant.

Part du prélèvement CSG dans la rémunération totale (En pourcentage)

Déciles	Salarié célibataire 0 enfant	Salarié célibataire 1 enfant	Salariés couple 2 actifs 0 enfant	Salariés couple 2 actifs 2 enfants	Retraité célibataire	Retraité couple
1	1,64	1,64	1,64	1,64	0	0
3	1,58	1,58	1,64	1,64	2,4	2,4
5	1,58	1,58	1,61	1,61	2,4	2,4
9	1,59	1,59	1,59	1,59	2,4	2,4
95	1,59	1,59	1,59	1,59	2,4	2,4

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

Pour les salariés, sur l'ensemble des prélèvements, on constate néanmoins qu'elle a un effet légèrement progressif qui résulte notamment

de la remise de 42 F par mois sur la cotisation vieillesse instituée au moment de la création de la CSG, de l'exonération de certains revenus d'épargne et de certaines prestations, et de la non-déductibilité de la CSG pour l'assiette de l'IR ¹.

L'impôt sur le revenu a un poids limité dans le système de prélèvement mais il en constitue le principal élément à caractère progressif

L'impôt sur le revenu n'occupe pas une place prédominante dans l'ensemble des prélèvements obligatoires. Il représente entre 2 % et 20 % du total des prélèvements selon les familles types retenues pour les salariés et entre 3 % et environ 40 % pour les travailleurs indépendants. La situation particulière des retraités s'explique par le faible montant de cotisations sociales à leur charge.

Part de l'impôt sur le revenu dans le total des prélèvements

Déciles	Salarié célibataire 0 enfant	Salarié célibataire 1 enfant	Salariés couple 2 actifs 0 enfant	Salariés couple 2 actifs 2 enfants	Retraité célibataire	Retraité couple	Médecin célibataire	Médecin couple 2 enfants
1	0	0	0	0	0	0	0	0
3	8,6%	1,6%	1,6%	0	35,4%	8,4%	14,4%	0
5	11,9%	5,0%	5,0%	2,6%	42,4%	22,3%	22,1%	6,4%
9	21,0%	16,1%	13,7%	9,6%	61,0%	51,6%	39,5%	22,0%
95	24,1%	19,4%	16,5%	12,3%	69,3%	56,9%	35,2%	20,1%

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

La singularité de l'IR dans le système social et fiscal tient au mécanisme qui le caractérise : l'existence d'un barème comportant une progression selon le niveau du revenu. Le caractère progressif de l'imposition sur le revenu est surtout marqué au début de l'éventail des revenus et aux franchissements des plafonds de frais professionnels et de l'abattement de 20 % accordés aux salariés (vers 730 000 F de revenus bruts) ².

Les ménages situés au premier décile ne paient pas d'impôt sur le revenu. Le seuil de recouvrement et la décote provoquent des ressauts importants : lorsqu'il atteint le seuil d'imposition, le contribuable supporte un taux marginal de 25 % sur son revenu imposable (c'est-à-dire compte tenu des abattements éventuels de 10 et 20 %). Par la suite, la progression de l'impôt tend à être plus régulière pour les ménages salariés ou les couples de non-salariés et d'inactifs jusqu'à un niveau de revenu élevé situé au 9^e décile où la progressivité devient forte.

(1) Sur ce point, voir notamment l'article de Jean Bensaid et Eric Desquesses « La réforme de l'impôt sur le revenu, une mise en perspective », paru dans *Économie et prévision* 4-5, n° 110-111, 1993.

(2) Voir le graphique des taux marginaux dans l'annexe 17 du second ouvrage.

Le tableau ci-après donne des indications sur les effets du quotient familial ; toutefois, le montant de l'impôt sur le revenu est également atténué au bénéfice des célibataires ayant un revenu faible par le jeu de la décote.

Montant de l'IR acquitté selon la composition du foyer fiscal : cas des salariés

Déciles	Célibataire 0 enfant	Couple 2 actifs 0 enfant	Couple 2 actifs 1 enfant	Couple 2 actifs 2 enfants	Couple 2 actifs 3 enfants
1	0	0	0	0	0
5	16 511	6 430	5 017	3 226	0
9	68 267	42 588	33 946	28 548	19 693
95	102 469	67 373	57 310	48 667	36 382

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP à partir de données de l'INSEE.

Pour un même niveau de revenu, l'impôt sur le revenu est plus élevé pour les célibataires sans charge de famille : un salarié célibataire (sans enfant) situé à la médiane des revenus paye cinq fois plus au titre de l'impôt sur le revenu (16 511 F) qu'un couple avec deux enfants (3 226 F).

La taxe d'habitation est un prélèvement dégressif dont le poids est élevé pour les ménages de condition modeste

La TH occupe une place particulière au sein de l'ensemble des prélèvements supportés par les ménages car il s'agit de l'impôt direct payé par le plus grand nombre de contribuables (22,4 millions d'avis d'imposition)¹.

L'assiette de cette taxe est constituée par la valeur locative des habitations et de leurs dépendances, fixée, d'après un tarif et selon des règles complexes, par comparaison avec des locaux de référence. De cette base brute sont déduits éventuellement divers abattements². La valeur locative de l'habitation est en quelque sorte l'indice – forcément approximatif – du revenu du ménage qui l'occupe. On note, toutefois, que

(1) Du fait de l'existence de résidences secondaires, un même foyer fiscal peut payer plusieurs taxes d'habitation.

(2) Abattement obligatoire pour charges de familles (ascendants de plus de 70 ans ou infirmes non-assujettis à l'IR, enfants mineurs ou de moins de 25 ans s'ils poursuivent leurs études) : 10 % pour chacune des deux premières personnes à charge, 15 % pour chacune des personnes suivantes, avec possibilité pour la collectivité de majorer ces taux de 5 à 10 %. Abattements facultatifs : abattement général à la base pour les résidences principales et abattement spécial en faveur des personnes non – assujetties à l'IR et dont l'habitation a une valeur locative inférieure à 130 % de la valeur locative moyenne des logements de la commune (ce dernier abattement est marginal puisqu'il représente 4 % du montant des abattements communaux).

le rapport entre le montant de la taxe d'habitation acquittée et le revenu total d'un foyer fiscal est en général décroissant au fur et à mesure qu'il y a élévation du revenu. La capacité contributive des citoyens, au regard des charges incombant à leur commune de résidence, est donc appréciée sur une base indiciaire, la valeur locative de l'habitation, qui croît avec le revenu sans toutefois lui être proportionnelle. En valeur absolue, la taxe moyenne s'élève d'environ 1 000 F pour les revenus les plus bas (déciles 1 et 2) à près de 6 000 F pour ceux qui sont situés au dernier centile de revenu initial, la cotisation moyenne se situant aux alentours de 2 000 F. En valeur relative, le prélèvement apparaît élevé pour les revenus les plus faibles.

Part du montant de taxe d'habitation dans la rémunération totale de ménages de salariés ou de retraités

Déciles	Salarié célibataire sans enfant	Salarié célibataire 1 enfant	Salariés couple 2 actifs sans enfant	Salariés couple 2 actifs 2 enfants	Salariés couple 2 actifs 3 enfants	Retraité célibataire	Retraité couple
1	1,4%	1,3%	0	0	0	0,9%	2,0%
2	1,3%	1,0%	0,9%	1,5%	0,7%	1,6%	0,7%
3	1,1%	1,1%	1,0%	0,6%	1,0%	2,1%	1,3%
5	1,0%	1,1%	0,9%	0,7%	0,4%	2,0%	1,8%
9	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	1,8%	1,9%
95	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	1,0%	1,7%

Source : simulations réalisées à la demande de la commission par la DP avec le concours de la DGI et de l'INSEE.

Contrairement à l'impôt sur le revenu qui n'est acquitté que par un peu plus de la moitié du total des contribuables, la taxe d'habitation est une imposition dont seuls 22,4 % des redevables sont exonérés.

Le tableau suivant fait apparaître pour l'ensemble des ménages situés aux trois premiers déciles de revenus (toutes catégories confondues) le pourcentage de ceux qui acquittent l'IR ou la TH :

	Soumis à l'IR	Soumis à la TH
Décile 1	0,40%	39,48%
Décile 2	11,04%	42,75%
Décile 3	30,98%	64,36%

Source : INSEE.

	Part des ménages qui paient la TH
Couple 2 actifs	90,31 %
Couple 1 enfant	92,62 %
Couple 2 enfants	94,28 %
Couple 3 enfants	91,03 %
Couple 1 actif	87,92 %
Couple 1 enfant	91,41 %
Couple 2 enfants	92,51 %
Couple 3 enfants	86,92 %
Monoparentale avec 1 enfant	74,04 %
Homme seul	75,07 %
Femme seule	54,24 %

Les personnes exonérées de TH sont avant tout les familles monoparentales avec un enfant ou plus dont le chef de famille est âgé de moins de 40 ans (pour les trois premiers déciles).

Les personnes seules exonérées de TH sont avant tout des femmes seules âgées de plus de 60 ans (âge de référence selon le type de famille et le revenu initial calculé par l'INSEE).

Il convient enfin d'ajouter que ces éléments reposent sur la base d'une taxe d'habitation moyenne. Mais, pour un même type de logement, celle-ci est susceptible de variations importantes selon la commune où se trouve le local d'habitation.

En effet, d'une part, les valeurs locatives sont extrêmement dépendantes de données locales. D'autre part, le taux de taxe d'habitation n'est pas uniforme au plan national. Selon l'INSEE, le facteur explicatif principal du niveau et du taux de la taxe est lié aux différences de potentiel fiscal des communes et ne peut apparaître dans l'enquête sur les revenus fiscaux des ménages. Ainsi, un local présentant les mêmes caractéristiques ne sera pas taxé de la même façon selon les communes.

L'INSEE constate par ailleurs une progression du montant de la TH en fonction de la taille de la commune : de 1000 F en moyenne dans les communes rurales à près de 2 500 F dans les communes de la banlieue parisienne. La ville de Paris constitue une exception notable puisque la taxe moyenne y est la plus faible des communes urbaines, seulement supérieure à celle des communes rurales.

En moyenne, pour tous les niveaux de revenus, le montant du prélèvement et son taux sont plus faibles dans les communes rurales que dans les villes de moins de 20 000 habitants et de même entre celles-ci et les villes de 20 000 à 100 000 habitants. Dans les communes rurales, le taux de prélèvement est inférieur à 1.% de la rémunération totale alors qu'il avoisine 1,4 % dans les zones urbaines ayant entre 20 000 et 100 000 habitants.

*
* *

Le système français continue donc de se caractériser par sa masse de prélèvements globalement proportionnels (cotisations sociales et CSG). L'impôt sur le revenu occupe une place en volume limitée et a pour effet de compenser l'effet dégressif de la taxe d'habitation et des impôts à la consommation et au-delà d'introduire un élément de progressivité.

Par rapport au constat dressé par le Conseil des impôts dans son XI^e rapport, le système semble avoir évolué ces dernières années dans le sens d'une augmentation de la progressivité

Ainsi qu'on l'a dit, le XI^e rapport du Conseil des impôts sur l'impôt sur le revenu avait dressé le constat d'un système de prélèvement considéré dans son ensemble (impôt sur le revenu et cotisations sociales) comme moins progressif que les systèmes étrangers. Cette comparaison est toutefois fragile.

Par ailleurs, il n'a pas été possible de mesurer sur des bases statistiquement homogènes l'évolution de la progressivité d'ensemble du système fiscal et social français de 1970 à 1993.

Aussi, faute de données consolidées, la Commission a-t-elle entendu analyser les principales évolutions intervenues concernant la TVA et celles survenues depuis 1989 en matière de prélèvement social et d'impôt sur le revenu.

- Les modifications qui ont affecté la TVA, et notamment ses taux à l'occasion de la préparation du marché unique ¹, peuvent avoir eu, quel que soit le type de ménage, un impact sur la progressivité.

Les plus notables ont concerné la suppression du taux majoré, et la baisse du taux réduit. Il faut y ajouter que la propension à épargner a diminué mais que parallèlement la part de la consommation courante, taxée au taux réduit, s'est amenuisée. Les modifications intervenues ont donc concouru, pour certaines, à réduire la progressivité, pour d'autres, au contraire, à la renforcer. Il semble bien qu'au total il n'y ait pas d'évolution sensible.

- Si le poids global des prélèvements sociaux s'est accru ces dix dernières années, trois éléments d'évolution sont intervenus qui sont de nature à faire disparaître le caractère légèrement dégressif de ce type de prélèvement pour en faire un prélèvement très légèrement progressif : – le mouvement de déplafonnement des cotisations sociales initié dans les années 80 avec les cotisations salariales maladie (1982) et les cotisations patronales maladie (1984) a été renforcé ces dernières années.

Les cotisations familiales à la charge des employeurs ont été partiellement déplafonnées en 1989 et totalement en 1990 (seule la cotisation des travailleurs indépendants demeure en partie plafonnée). Les

(1) Voir l'étude réalisée sur ce point en 1994 au sein de la Direction de la prévision par Jean-Yves Cornu dans le cadre de travaux de l'université Paris IX.

cotisations de la branche accidents du travail ont été intégralement déplafonnées au 1^{er} janvier 1991.

Seules les cotisations vieillesse restent calculées dans la limite d'un plafond à la fois pour les cotisations salariales (taux de 6,55 % assorti d'une remise forfaitaire de 42 F par mois), et pour les cotisations patronales (taux de 8,2 %, avec toutefois une cotisation de 1,6 % sur l'intégralité de la rémunération). Le maintien du plafond pour les cotisations d'assurance vieillesse induit une dégressivité du prélèvement par rapport au revenu. Néanmoins ces opérations de déplafonnement ont rendu les deux tiers des prélèvements du régime général proportionnels aux rémunérations versées.

– La création de la CSG ¹ a constitué l'innovation la plus importante intervenue ces dernières années en matière de financement de la protection sociale. Prélevée depuis le 1^{er} février 1991 au taux de 1,1 %, elle s'est substituée à 1,05 points de cotisation d'assurance vieillesse des salariés et a été accompagnée d'une remise forfaitaire de 42 F par mois. En juillet 1993, la CSG a été complétée par un prélèvement de 1,3 % affecté au Fonds de solidarité vieillesse (sans qu'il y ait de compensation en termes de cotisations sociales).

La CSG repose sur une assiette très large comprenant les revenus d'activité salariaux et non-salariaux, les revenus de remplacement (pensions et allocations chômage, sous réserve que leurs titulaires ne soient pas exonérés d'impôt sur le revenu) et les revenus du patrimoine et des produits de placement (sous la même réserve). Le remplacement de cotisations sociales par de la CSG, et l'absence d'incidence de ce prélèvement sur l'assiette de l'impôt sur le revenu, parce qu'il est non-déductible du revenu taxé à l'IR, conduisent à augmenter la progressivité d'ensemble du système fiscal et social.

– Cette évolution générale a été accompagnée de mesures d'exonération de cotisations patronales en faveur des jeunes, des chômeurs ou de certaines formes d'emploi qui représentent 18 Mds de F en 1994, auquel s'ajoute, depuis le 1^{er} juillet 1993, le système d'allègement ou d'exonération des cotisations familiales pour les bas salaires, qui représente un allègement de 12 Mds de F en 1994. Ces divers dispositifs permettent de faire baisser sensiblement le prélèvement social pour les ménages situés au début de l'éventail des revenus.

L'originalité des mesures prises à partir de 1989 par rapport aux précédentes tient à leur caractère massif puisque le nombre de bénéficiaires dépasse 1,2 millions en 1993 pour les mesures d'exonérations temporaires. Les bénéficiaires d'allègements de cotisations d'allocations familiales pour les salaires inférieurs à 1,1 ou 1,2 SMIC sont estimés entre 3,5 et 3,6 millions.

(1) On dit usuellement « la » CSG ; en droit, il ne faut pas oublier qu'il s'agit de trois « contributions » définies aux articles 136-1 à 136-9 du Code de la Sécurité sociale et ayant chacune des règles propres.

• Pour sa part, depuis 1989, l'impôt sur le revenu a principalement subi des modifications lors de la réforme de 1993 : passage de 13 à 7 tranches, suppression des minorations, allègement de 19 Mds de F (qui aboutit à faire baisser le taux moyen d'imposition sur le revenu global déclaré de 8,65 % à 8,22 %). La comparaison du barème de 1994 par rapport au barème de 1992 fait ressortir une plus grande continuité dans les tranches de taux marginaux. Au lieu d'une multitude de marches avec de brusques ressauts provoqués par le franchissement des seuils de minoration, le barème actuel présente un profil de taux marginaux plus régulier (sauf à son début à cause de la décote).

La réforme du barème de 1993 a abouti à une progressivité accrue de l'impôt ; en effet l'impôt apparaît plus concentré ¹ sur les hauts revenus avec le nouveau barème qu'avec l'ancien : la part des 20 % les plus riches dans l'impôt total augmente de 0,5 % alors que la part des 80 % les plus pauvres diminue d'autant. Dans le même temps, l'effet redistributif ² de l'IR a diminué. Cet apparent paradoxe tient au fait que la baisse du taux moyen (issue de l'allègement du poids global de l'IR) a eu un effet plus important que l'augmentation de la progressivité. Cette réforme a été combinée avec l'augmentation de la CSG (après la réforme la CSG représente en volume 30 % de l'IR contre 13 % auparavant).

(1) Sur l'évolution d'ensemble de la concentration de l'impôt sur le revenu depuis les travaux du Conseil des impôts, voir le tableau de l'annexe 18 dans le second ouvrage.

(2) C'est-à-dire la comparaison entre l'échelle des revenus avant prélèvements et celle des revenus disponibles après prélèvements et prestations.

Globalement, ces évolutions se traduisent par un prélèvement moins progressif, mais autant redistributif que dans la situation antérieure.

*
* *

Au total, le système social et fiscal français, pris dans son ensemble, a connu des évolutions ces dernières années qui conduisent à nuancer le constat établi par le Conseil des impôts en son temps. S'il reste dominé par des éléments proportionnels voire dégressifs, la progressivité d'ensemble du système a sans doute légèrement augmenté.

Néanmoins, ces évolutions ne sont pas en elles-mêmes suffisantes pour modifier le profil global du système de prélèvement : dégressivité au début de l'éventail des revenus, faible progressivité par la suite.

L'examen du système de prélèvement pris isolément n'est pas suffisant pour porter un jugement. C'est la prise en compte des prestations sociales avec et sans conditions de ressources qui aboutit à modifier en aval le profil de la redistribution au bénéfice des revenus modestes.

Les prestations, en particulier les prestations familiales, jouent un rôle prépondérant dans la redistribution entre les ménages

Les prestations sociales ont un effet redistributif marqué dans la mesure où elles constituent une part essentielle de la rémunération des ménages situés dans la première moitié de l'éventail des revenus :

- les prestations sociales prises en compte dans l'analyse sont dégressives avec les revenus : certes, les allocations familiales ont un caractère forfaitaire puisqu'elles sont versées sans conditions de ressources, mais les prestations versées sous condition de ressources (complément familial, APL, ARS, API) donnent à ces revenus de transferts un caractère à la fois dégressif et d'autant plus avantageux que les charges de famille augmentent ;
- les prestations sont surtout versées aux couples avec enfants : ainsi, pour les familles avec trois enfants situées au début de l'éventail des revenus, les prestations sociales représentent entre le tiers et la moitié du revenu disponible d'un ménage.

Les prestations contribuent donc pour une part essentielle au fonctionnement du système de redistribution. Cependant, la multiplication des conditions de ressources ne conduit pas à une grande concentration des prestations ¹.

(1) Sur ce point, voir *Note de la fondation Saint-Simon*, « L'État providence sélectif », par N. Dufourcq.

Elles bénéficient au contraire à une part étendue des familles à revenus moyens ; ainsi 75 % des familles bénéficient-elles du complément familial, de l'allocation pour jeune enfant ou de l'allocation de rentrée scolaire tandis que l'allocation logement est versée à une population plus nombreuse que celle des bénéficiaires d'allocations familiales.

Les allocations familiales sont versées à tout niveau de revenu. Les bénéficiaires de l'APL représentent 2,6 millions de personnes soit 12 % de l'ensemble des ménages. Les familles avec enfants perçoivent l'APL jusqu'au 4^e décile, et celles qui ont trois enfants touchent le complément familial, pourtant versé sous condition de ressources, jusqu'au 8^e décile.

*
* *

A ce stade du constat, il apparaît que les phénomènes redistributifs entre familles de revenus différents, la baisse rapide du taux de revenu disponible au début au l'éventail des revenus et la quasi-stabilité au-delà, résultent :

- pour les revenus faibles (et spécialement les familles à revenus faibles) non de la structure des taux, mais de la masse des prestations ;
- pour les revenus moyens et élevés, de la progressivité (c'est-à-dire la croissance des taux avec le revenu) de l'impôt sur le revenu, qui vient compenser l'effet proportionnel des autres prélèvements.

En revanche, les développements qui précèdent ne permettent pas de comprendre l'origine des écarts de taxation constatés entre les ménages qui bénéficient de revenus d'origines différentes (revenus de transfert ou revenus du capital).

Pour ce faire, il faut analyser les règles d'assiette.

Des règles d'assiette qui conduisent à ce que les différentes catégories de revenus sont inégalement mises à contribution

Les prélèvements pesant sur les ménages s'opèrent, comme on l'a vu, au travers de mécanismes différents. Dans cet ensemble diversifié, chaque composante a ses règles spécifiques.

On peut se demander si ce dispositif reste adapté à la réalité à la fois économique et sociologique d'aujourd'hui : les revenus de transfert et de remplacement ont pris une importance considérable, la protection sociale évolue de plus en plus vers la prise en charge des risques sur le fondement de la solidarité et non de la simple assurance collective, notamment en matière de maladie et de famille, l'impôt sur le revenu est mal adapté à la famille mono-parentale ou au concubinage et

les revenus les plus dynamiques (revenus de l'épargne, nouvelles formes de rémunérations des salariés) sont les plus mal appréhendés.

Les prélèvements fiscaux et sociaux frappent pour l'essentiel les revenus d'activité

Les prélèvements fiscaux et sociaux sont assis pour l'essentiel sur les revenus du travail. Les revenus de remplacement et de transfert dont l'importance ne cesse de croître ne sont que très peu sollicités. De même, les revenus du capital restent peu imposés.

Les revenus de transfert et de remplacement sont très peu sollicités

Le prélèvement social pèse sur les revenus d'activité

Comme on l'a vu, la protection sociale est organisée selon le principe de la solidarité professionnelle. L'assiette des cotisations sociales répond à cette logique : elles sont assises sur les salaires et sur les revenus du travail indépendant. Les revenus de transfert ne sont assujettis que partiellement et les revenus du capital ne sont sollicités que marginalement (le détail décrit ci-après est récapitulé dans les tableaux de l'annexe 19 du second ouvrage).

La CSG, prélèvement social par son affectation, malgré une assiette élargie à l'ensemble des revenus et notamment les revenus de substitution, reste également assise pour l'essentiel sur les revenus du travail¹ : elle pèse pour plus de 75 % de son montant sur ces derniers. Son assiette est d'ailleurs largement calquée pour ces revenus sur celle des cotisations sociales.

Contrairement aux salaires et aux autres revenus d'activité, **les retraites** ne sont assujetties ni aux cotisations d'assurance vieillesse – ce qui est logique compte tenu de la conception du système –, ni aux cotisations en vue de couvrir les risques famille ou chômage. A l'origine et jusqu'en 1979, l'assurance maladie des retraités était conçue comme devant être prise en charge par les seuls actifs. L'évolution des esprits et les nécessités du financement ont conduit à revenir sur cette conception. Désormais, une cotisation maladie est prélevée au taux de 1,4 % sur les pensions des régimes de base (et 2,4 % sur les pensions des régimes complémentaires).

Toujours inférieur à celui de la cotisation sur les salaires (6,8 %, part salariale et 12,8 %, part patronale), le taux de la cotisation maladie des retraités varie selon les régimes. Le taux appliqué aux retraites du régime général est inférieur à celui de la plupart des autres régimes qui varie de 2,65 % à 3,80 % : 3,4 % dans la limite de cinq fois le plafond de la Sécurité sociale pour les non-salariés non-agricoles, 3,8 %

(1) Travail est ici entendu au sens d'activité : l'expression vise donc également la taxation des revenus des indépendants, lorsque celle-ci rémunère le facteur «travail».

ou 3,04 % pour les exploitants agricoles, et 2,65 % dans la limite du plafond de la Sécurité sociale pour la fonction publique.

Quel que soit le régime vieillesse, les majorations et bonifications pour enfant (autres que les annuités supplémentaires) sont exonérées de cotisations sociales (mais non de CSG).

En outre, les retraités exemptés de l'impôt sur le revenu sont exonérés de la cotisation maladie (à l'exception des exploitants agricoles). 58 % des retraités ne sont de ce fait redevables d'aucune cotisation sociale. Sont également exonérés de cotisation les bénéficiaires de pensions non-contributives attribuées sous condition de ressources.

Les avantages de préretraite sont également soumis à un taux de cotisation maladie (part salariale) inférieur à celui des salariés (5,5 % pour les personnes relevant du régime général et 4,75 % pour les fonctionnaires et agents des collectivités locales). Les préretraites agricoles ne sont pas assujetties au précompte maladie.

Les allocations chômage supportent une cotisation maladie de solidarité au taux de 1,4 %, mais seulement à la condition que cette cotisation ne ramène pas l'allocation en dessous d'un seuil inférieur au SMIC mensuel brut ¹.

Les indemnités journalières de Sécurité sociale de maladie, maternité et accident du travail sont exonérées de cotisations sociales comme de CSG. L'exonération de prélèvements sociaux sur ces indemnités représente un coût qui serait de l'ordre de 4,6 Mds de F pour une cotisation maladie au taux de 5,5 % ² et une CSG à 2,4 %.

L'ensemble de ces dispositions sont également applicables en matière de CSG. Au total, 58 % des retraités et 86 % des chômeurs sont actuellement exonérés de CSG.

Par ailleurs, **les pensions d'invalidité** sont exonérées de cotisations sociales. En revanche, elles sont soumises à l'impôt sur le revenu et à la CSG. Cette exonération introduit une discontinuité puisque les bénéficiaires se voient appliquer la cotisation spéciale maladie lorsque leur pension est transformée en pension de retraite à l'âge de 60 ans. Elle est également source de distorsion avec les régimes spéciaux dont les pensions d'invalidité font partie de la catégorie générale des pensions au

(1) Cette référence au SMIC brut apparaît peu pertinente à deux titres : d'une part, ce seuil ne prend pas en compte la totalité des revenus du ménage, d'autre part, la référence au SMIC brut signifie que le seuil choisi peut assurer des revenus supérieurs à ceux des personnes en activité rémunérées au SMIC qui perçoivent une rémunération nette. D'après les estimations fournies par l'UNEDIC, le passage à la référence au SMIC net ferait passer le nombre d'assujettis à la cotisation maladie de 285 480 à l'heure actuelle à 589 200 (soit de 14 % des bénéficiaires d'allocation d'assurance chômage à près de 30 %).

(2) C'est-à-dire au taux pesant sur les avantages de pré-retraite. La différence entre 6,8 et 5,5 s'explique par le fait qu'une partie de la cotisation maladie de droit commun sert à financer des prestations en espèces (indemnités journalières (IJ)) auxquelles ni les retraités, ni les chômeurs, ni les pré-retraités, ni les titulaires d'indemnités journalières ne peuvent prétendre.

même titre que les pensions de retraite et subissent les mêmes prélèvements que ces dernières, y compris la cotisation spéciale maladie.

***Le prélèvement fiscal favorise
les revenus de transfert ou de remplacement***

L'impôt sur le revenu est en principe assis sur l'ensemble des revenus mais il exonère partiellement ou totalement certains revenus de transfert ou de remplacement.

Ainsi, en matière **de pensions de retraite**, sont exonérées la retraite du combattant et les retraites mutualistes servies aux anciens combattants, les pensions militaires d'invalidité et les pensions de victime de guerre, les majorations pour enfants et pour tierce personne. Les personnes bénéficiaires des allocations de secours (allocation aux vieux travailleurs salariés, allocation supplémentaire du fond national de solidarité, allocation d'aide sociale aux économiquement faibles) et des pensions de retraite des régimes de Sécurité sociale si le montant de la pension ne dépasse pas celui de l'allocation aux vieux travailleurs et, si les ressources du bénéficiaire ne dépassent pas un certain plafond, ne sont pas davantage imposables.

Outre qu'ils peuvent procéder à un abattement sur leur revenu fixé au même taux (10 %) que l'abattement pour frais professionnels des salariés ¹, **les retraités et les personnes âgées bénéficient sur le plan fiscal** de dispositions spécifiques :

- les personnes âgées de plus de 65 ans (ou invalides quel que soit leur âge) bénéficient d'un abattement spécial sur le montant de leur revenu égal à 9 300 F ou 4 650 F selon que le revenu net global du foyer pour 1993 est inférieur à 57 500 F ou compris entre cette somme et 93 000 F ;
- les avantages en nature (logement, nourriture) dont bénéficie une personne âgée de plus de 75 ans qui vit sous le toit de la personne qui lui consent ces avantages en dehors de toute obligation alimentaire sont exonérés si le revenu imposable n'excède pas un certain plafond.

Enfin, les exonérations existant en matière de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des personnes âgées de 60 ans ou de 75 ans selon le cas non-imposables à l'IR viennent renforcer ces avantages.

On notera également que, si la demi-part supplémentaire de quotient familial accordée aux personnes seules ayant élevé un ou plusieurs enfants n'est pas spécifique aux personnes âgées ou au retraités, elle concerne en fait très largement ces dernières catégories de contribuables.

Les pensions d'invalidité sont soumises à l'impôt à l'exception des pensions militaires et la majoration pour aide d'une tierce personne est exonérée.

Les allocations versées aux infirmes civils et les indemnités temporaires et rentes viagères servies pour accidents du travail ou maladies professionnelles ainsi que les pensions temporaires d'orphelin

(1) Son plafond est fixé à 30 800 F par foyer fiscal (contre 72 250 F par salarié).

(sous plafond) ne sont pas imposables à l'impôt sur le revenu. Il en est de même du RMI.

En matière de maladie et de maternité, les **indemnités journalières** de la Sécurité sociale entrent, depuis la loi du 29 décembre 1978, dans l'assiette de l'impôt sur le revenu, à l'exception des indemnités pour affection longue et coûteuse, de maternité ¹ et d'accident du travail. Les indemnités complémentaires de l'employeur sont en revanche imposables. On constate toutefois une différence de régime entre les indemnités maternité non-imposables servies aux salariées du secteur privé et celles versées dans la fonction publique qui sont assujetties à l'impôt comme le traitement.

Certains revenus de transfert échappent à tout prélèvement de nature sociale ou fiscale

Il s'agit d'un certain nombre de prestations sociales : les prestations familiales légales, les indemnités journalières de la Sécurité sociale pour maladie (en cas de longue maladie pour l'IR), maternité et accidents du travail, les rentes d'accidents du travail, le capital décès, les allocations et aides au logement versées par les CAF, l'allocation adulte handicapé, le RMI, les prestations d'aide sociale. Il en est de même de l'allocation spéciale du Fonds national de solidarité, de la retraite mutuelle du combattant.

De la même façon et bien qu'il ne s'agisse pas de revenus de transfert, les indemnités de rupture du contrat de travail, considérées comme ayant le caractère de dommages et intérêts pour la réparation d'un préjudice et non comme un revenu cumulé ou différé, ne sont soumises à aucun prélèvement.

Les gains aux jeux de hasard, en vertu d'une analyse juridique reposant sur leur caractère par nature aléatoire et donc leur absence de source stable ne sont également soumis ni à prélèvement social ni à l'impôt (un régime fiscal spécifique est cependant prévu au profit de l'État et des collectivités locales).

*
* *

Au total donc, les revenus de transfert ou de remplacement sont peu sollicités. Or, ces revenus qui correspondent à des droits sociaux qui assurent la couverture de certaines dépenses (charges familiales) ou le remplacement de revenus dont on est privé à titre durable ou momentané (pensions de retraite, pensions d'invalidité, indemnités journalières de maladie, allocations de chômage) ont pris une importance considérable. La Commission des comptes de la Sécurité sociale estime,

(1) Sont seules exonérées à ce titre les indemnités journalières de repos au taux de 84 % versées aux femmes enceintes pour le congé de maternité. La part complémentaire éventuellement versée par l'employeur est taxable.

dans son rapport de juillet 1993, que « *l'essentiel du revenu de près de 45 % des résidents adultes de France métropolitaine dépend des prestations sociales* ». Les prestations sociales reçues par les ménages représentent plus de 35 % de leur revenu disponible en 1992. Elles en représentaient 22,9 % en 1970 et 29,2 % en 1980.

Or, il importe de souligner qu'à un revenu de transfert ne s'attache pas nécessairement une situation sociale défavorisée. Tel est en particulier le cas aujourd'hui des retraités et notamment des plus jeunes d'entre eux. Les revenus moyens perçus aujourd'hui par les retraités sont supérieurs en moyenne à ceux des actifs. Cela résulte à la fois de la montée en puissance des régimes de retraite (temps de cotisation plus long sur la base de salaires plus élevés), d'un ensemble de mesures favorables prises au début des années 1970 et de la détention par les retraités d'un patrimoine plus large et dont ils tirent des revenus supérieurs à ceux des moins de 60 ans.

De nouvelles formes de rémunération ¹ se développent permettant d'éluder l'impôt ou le prélèvement social

Un certain nombre de sommes qui bénéficient aux ménages échappent largement aux prélèvements fiscaux et sociaux. Ces sommes versées, dans le cadre du contrat de travail, sont d'origine diverse : prestations des comités d'entreprises, certains avantages en nature, indemnités de rupture du contrat de travail, épargne salariale, prévoyance et retraite complémentaire, régimes d'options de souscription ou d'achat d'actions. Elles représentent aujourd'hui une masse financière considérable. Cette évolution est liée à la création par les entreprises de nouvelles formes de rémunération pour leurs salariés, notamment les cadres. Leur développement au cours des dernières années n'est pas étranger à la volonté de réduire la charge fiscale et sociale.

- L'indemnité de mise à la retraite par l'employeur est exonérée en matière fiscale à hauteur du montant fixé par la loi ou la convention collective et, sauf cas particulier, imposée au-delà. En revanche, elle est totalement exonérée de cotisations sociales et de CSG. Les interprétations sont divergentes pour l'indemnité de licenciement proprement dite. En ce qui concerne les cotisations sociales, cette indemnité est regardée dans son intégralité comme constituant des dommages et intérêts non-soumis à cotisations alors même que les accords amiables entre les salariés et leurs employeurs sont fréquents. En matière fiscale, si la part de l'indemnité de licenciement prévue par la loi ou par la convention collective est exonérée d'impôt sur le revenu, les indemnités s'ajoutant aux précédentes constituent en principe un supplément de salaire imposable. La jurisprudence du Conseil d'État sur ce point tend toutefois à s'infléchir en prenant en considération les effets de la crise et à élargir la part de l'indemnité réparant un préjudice et à ce titre non-imposable.

(1) Sommes versées en application d'un contrat de travail.

- Les régimes d'options de souscription ou d'achat d'actions se sont beaucoup développés au cours de la période récente. Ils permettent à une société d'offrir à certains salariés la possibilité de souscrire ou d'acheter des actions de cette société durant une période déterminée à un prix fixé à la date de l'offre. Les salariés concernés (souvent des cadres) sont ainsi invités à participer au développement et à la valorisation de l'entreprise puisque leur gain potentiel lors de la levée de l'option est d'autant plus élevé que la valeur de l'action a augmenté depuis l'attribution de l'option.

L'avantage constitué par la différence entre la valeur des actions à la date de la levée de l'option et leur prix de souscription ou d'acquisition constitue en principe un complément de salaire. Mais, à la condition qu'un délai de cinq ans au moins se soit écoulé entre la date d'attribution des options et la date de cession des actions, cet avantage de nature salariale est imposé selon les règles des plus-values mobilières (seuil d'imposition et taux proportionnel)¹. De plus, la loi du 22 juin 1993 a supprimé le délai de « portage », de sorte que les actions peuvent être vendues immédiatement en bénéficiant du régime fiscal des plus-values. La plus-value de cession réalisée relève, dans tous les cas, des régimes des plus-values mobilières.

Le dispositif des options est désormais utilisé pour verser des compléments de rémunération bénéficiant d'une fiscalité d'autant plus favorable que les intéressés sont taxables à l'impôt sur le revenu au taux marginal le plus élevé et que la loi n'exige plus qu'ils soient durablement associés au capital de l'entreprise.

Au plan social, si la CSG est perçue sur l'avantage consenti au salarié (différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition du titre) celui-ci n'est pas pris en compte pour le calcul des cotisations sociales.

- La prévoyance et la retraite complémentaire permettent également aux salariés de bénéficier de revenus différés dans des conditions avantageuses. Les cotisations aux organismes de retraite et de prévoyance complémentaires à la charge de l'employeur ou du salarié sont déductibles du salaire imposable dans des conditions libérales (19.% de 8 fois le plafond de la Sécurité sociale soit 232 742 F pour 1994).

Les contributions patronales destinées à financer des avantages de retraite et de prévoyance complémentaires sont exclues de l'assiette des cotisations de Sécurité sociale propres à chaque assuré pour une fraction n'excédant pas 85 % du plafond de la Sécurité sociale depuis une loi du 2 décembre 1979. Antérieurement à cette disposition législative, ces contributions patronales constituaient un élément de rémunération et étaient soumis à ce titre aux cotisations sociales. Le tassement du niveau des prestations servies par le régime général et l'intégration de ces dispositifs en tant qu'éléments de gestion du personnel ont rendu très

(1) Sauf la fraction excédant le rabais qui est toujours taxée comme un salaire.

dynamique le secteur de la protection sociale complémentaire. Mais cette évolution a contribué à réduire l'assiette des cotisations du régime général. De façon mécanique, tout développement des systèmes complémentaires ou surcomplémentaires porte en effet atteinte au financement des régimes de base en réduisant son assiette.

Les prestations versées par les régimes de prévoyance complémentaires sont, en contrepartie de la déductibilité des cotisations, impossibles. En revanche, cette logique ne s'applique que partiellement en matière sociale : seules sont soumises à cotisations les prestations versées directement par l'employeur. Par conséquent, y échappent toutes les prestations versées par un organisme tiers, mutuelle ou compagnie d'assurance. Celles-ci se trouvent donc exonérées, à la fois en amont et en aval, de cotisations sociales.

Si la protection sociale complémentaire déborde de sa vocation initiale pour devenir un instrument d'épargne salariale, il y a lieu de s'interroger sur la cohérence de ces exonérations avec celles d'autres dispositifs d'épargne salariale tels que l'intéressement, la participation ou le plan d'épargne d'entreprise qui bénéficient, pour leur part, d'exonérations de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu.

A l'exception des revenus fonciers, les revenus du capital sont moins soumis à prélèvement que les revenus du travail

Les revenus fonciers font l'objet d'une taxation de droit commun : taxation des revenus sous déduction des charges d'acquisition de ces revenus. Deux exceptions, toutefois, mais qui ne remettent pas en cause l'affirmation précédente : les revenus tirés de la location de logements neufs, pour lesquelles les charges forfaitaires sont fixées à un niveau élevé, et les revenus fonciers tirés de l'occupation de son bien par un propriétaire, qui sont exonérés.

Les revenus du capital mobilier perçus par les ménages sont moins soumis à prélèvements que les revenus qu'ils tirent de leur travail, tant au plan social que fiscal.

– Le prélèvement social, dans sa logique d'assurance professionnelle, n'a pas été conçu à l'origine comme devant être assis sur les revenus du capital. Avant même de déboucher sur la mise en place de la CSG, la volonté d'élargir l'assiette du financement de la protection sociale s'était toutefois concrétisée par l'instauration de contributions additionnelles assises sur les revenus de l'épargne. Aujourd'hui, les prélèvements finançant la protection sociale pesant sur le capital sont la CSG d'une part et les deux « prélèvements sociaux »¹ de 1 % chacun, d'autre part (cf. le tableau de l'annexe 19 du second ouvrage).

– Les prélèvements fiscaux pesant sur les revenus du capital sont l'impôt sur le revenu et les prélèvements libératoires sur certains

(1) L'un des deux est de nature fiscale.

revenus de capitaux mobiliers, l'ISF pour la partie correspondant aux capitaux mobiliers, les droits de mutation à titre gratuit pour la partie correspondant aux capitaux mobiliers et l'impôt de bourse.

Les revenus de l'épargne financière sont soumis à des régimes d'imposition dérogatoires au droit commun. Les revenus effectivement imposés au barème progressif de l'IR sont minoritaires. Les produits de placement à revenu fixe bénéficient tout d'abord de **la possibilité d'option pour le prélèvement libératoire**. (au taux de 15 à 50 % (bons anonymes)), ce qui permet une taxation plus faible que celle qui aurait résulté de l'application du barème. Les taux applicables ont été sensiblement réduits et unifiés depuis 1990. Pour la grande majorité des revenus, les taux applicables sont de 15 % ou 35 %.

Lorsqu'ils sont imposés au barème progressif, ces revenus bénéficient d'un **abattement** plafonné à 8 000 F pour une personne seule et à 16 000 F pour un couple. Cet abattement est également applicable aux dividendes, lesquels sont exclus du régime de prélèvement libératoire, ainsi qu'aux intérêts produits par les placements à revenu fixe. L'abattement porterait, selon le Conseil des impôts, sur la moitié des revenus reçus par les ménages au titre des actions et des obligations qu'ils détiennent.

Certains revenus ouvrent droit à imputation ou restitution lorsqu'ils ont déjà été soumis à un impôt ou un prélèvement non – libératoire. C'est le cas notamment des revenus distribués par les sociétés à leurs actionnaires sous forme de dividendes qui ouvrent droit à un avoir fiscal égal à 50 % des sommes effectivement distribuées. La réduction du taux de l'impôt sur les sociétés à 33,33 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 1993 a eu pour effet de porter l'avoir fiscal au montant total de l'impôt sur les sociétés ayant frappé les bénéfices distribués, et donc d'éliminer toute double imposition.

Les plus-values de cession de valeur mobilières échappent largement à l'impôt :

- la plupart des plus-values sur cession de valeur mobilières et de participation inférieures à 25 % bénéficient d'une large exonération : elles ne sont imposables que lorsque le total annuel des cessions atteint un seuil fixé à 332 000 F en 1993. Toutefois ce seuil a été réduit à 100 000 F pour 1994 et 50 000 F à compter de 1995 pour les plus-values retirées de la cession de parts ou d'actions d'OPCVM de capitalisation principalement investies en titres de taux ;
- lorsque les cessions effectuées excèdent les seuils d'exonération, les plus-values ne sont en règle générale pas incluses dans les revenus soumis au barème progressif mais sont soumises à un impôt proportionnel, au taux de 16 %, auquel s'ajoutent le prélèvement supplémentaire de 1 % et la CSG.

Notons que les plus-values sur l'or et les objets d'art ne sont appréhendées que par une taxe sur la vente.

Enfin, une grande partie des revenus de l'épargne échappe à tout prélèvement.

Les revenus de l'épargne bénéficient ainsi de larges exonérations en faveur notamment de l'« épargne populaire » et de l'épargne contractuelle. Sont en effet totalement exonérés : les produits capitalisés dans un PEP ou dans un PEA (sauf retrait anticipé), les intérêts et primes versés dans un CEL ou PEL, les intérêts des sommes déposées sur un livret d'épargne populaire, les intérêts des livrets A, et partiellement, ceux du livret bleu, les revenus des comptes d'épargne à long terme.

Les produits capitalisés dans un contrat d'assurance-vie d'une durée au moins égale à huit ans sont exonérés de tout prélèvement. L'assurance vie bénéficie en outre d'un avantage fiscal à l'entrée sous la forme d'une réduction d'impôt à hauteur de 25 % des sommes investies dans le contrat dans la limite d'un plafond (4 000 F en 1993, plus 1 000 F par enfant à charge) ¹.

Accentuant l'écart de taxation entre revenus du travail et revenus du patrimoine les plus-values immobilières bénéficient également de larges exonérations : ces plus-values sont en principe soumises au barème progressif, mais la loi prévoit d'importantes exonérations en faveur de la cession de la résidence principale, de la première cession d'un logement lorsque le contribuable n'est pas propriétaire de sa résidence principale, des terrains agricoles ou forestiers dont le prix n'excède pas certaines limites ; des contribuables dont la valeur du patrimoine immobilier ne dépasse pas 400 000 F et des titulaires de pensions vieillesse non – imposables à l'impôt sur le revenu.

Lorsque la plus-value est imposable, elle est déterminée selon des modalités qui en réduisent l'assiette (prise en compte de l'érosion monétaire et l'application d'un abattement de 5 % par année de détention au-delà de la deuxième, qui aboutit à une exonération complète pour les biens acquis depuis plus de 22 ans) et le taux (application du barème progressif selon la règle du quotient ²).

Il résulte de l'ensemble de ces exonérations totales ou partielles ménagées par les différents prélèvements que ceux-ci ne portent pas sur la totalité des revenus du capital des ménages et qu'ils prévoient souvent une fiscalité atténuée.

Or, si on compare les données disponibles en comptabilité nationale, on observe qu'entre 1980 et 1990, le revenu brut d'activité professionnelle (salaires bruts et revenus bruts des indépendants confondus) a augmenté de 1,6 % par an en moyenne alors que le revenu de la propriété des ménages a augmenté de 4,9 %.

(1) Pour être complet et bien qu'il ne s'agisse pas d'un prélèvement sur le revenu, les sommes placées en assurance-vie sont également exonérées de droit de mutation à titre gratuit.

(2) Le supplément d'impôt dû à la plus-value est égal à cinq fois le supplément d'impôt calculé en ajoutant au revenu global net (hors plus-value) le 5^e de la plus-value (nette des abattements).

L'assiette de l'impôt

Dans le corps de notre rapport, nous avons cherché à ne pas utiliser trop fréquemment le terme : « assiette » de l'impôt. En effet, il nous a semblé qu'il n'était pas toujours bien compris et qu'on lui prêtait parfois des sens différents.

Pourtant, il est usuel et même classique. La constitution, à son article 34, s'y réfère explicitement dans la formule : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Le mot est également utilisé de manière courante s'agissant des cotisations sociales. Toutefois, il est employé pour caractériser des notions qui ne se recouvrent pas entièrement.

« Élargir l'assiette », cela consiste, du point de vue de la loi, à mieux définir les bases qui serviront à fixer la somme due par chaque foyer fiscal, en veillant à faire figurer dans ces bases toutes les ressources qui doivent y être légitimement comprises du point de vue de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Mais cette formule tend parfois aussi à signifier que l'impôt doit être payé par des personnes qui y échappent actuellement. C'est cette notion qui est implicitement formulée lorsqu'on souligne que l'impôt sur le revenu ne serait pas payé par un nombre suffisant de contribuables. Modifier les règles d'assiette a directement un effet, négatif ou positif, sur ce point comme montrent les simulations faites à la demande de la Commission. De ce point de vue, le quotient familial concerne aussi la notion d'assiette au sens large bien qu'il constitue, en réalité, un mode de calcul de l'impôt à partir d'une base donnée.

Les bases des prélèvements laissent en dehors de leur champ d'application un certain nombre de revenus

Les bases des prélèvements fiscaux et sociaux sont ainsi conçues qu'elles laissent en dehors du champ d'application du prélèvement un certain nombre de revenus. C'est particulièrement le cas de l'impôt sur le revenu dont la base imposable est très étroite.

Malgré des bases étendues, les prélèvements sociaux n'appréhendent pas tous les revenus

Les prélèvements sociaux, cotisations sociales et CSG, sont des prélèvements proportionnels au revenu qui s'appliquent au premier franc. Leurs assiettes, non-personnalisées, sont larges. Cependant, les cotisations sociales, nous l'avons vu, frappent pour l'essentiel les revenus du travail, sollicitent peu les revenus de substitution et appréhendent mal

les nouvelles formes de rémunération. Elles ne frappent ni les revenus du capital, ni le patrimoine.

La CSG est communément présentée comme une contribution portant sur l'ensemble des revenus, destinée à financer les dépenses de solidarité nationale des régimes de Sécurité sociale. Cette présentation, conforme à la philosophie du prélèvement, est partiellement erronée. En effet, diverses catégories de revenus échappent en tout ou partie à cette contribution : si les revenus d'activité sont presque intégralement taxés, il n'en est de même ni des revenus de remplacement ni des revenus du capital, qui bénéficient de larges exonérations.

Les exonérations de CSG dont bénéficient les revenus de substitution résultent de ce que ses bases sont calquées sur celles des cotisations sociales ; les exonérations accordées aux revenus de l'épargne viennent de ce que les bases sont calquées sur celles de l'impôt sur le revenu.

Les bases de l'impôt sur le revenu sont particulièrement étroites

Le « revenu disponible des ménages », au sens de la comptabilité nationale, s'élève en 1993 à 4 800 Mds de F. Le « revenu imposable », auquel s'applique le barème de l'impôt sur le revenu, en représente la moitié environ.

Les bases de l'impôt sur le revenu sont plus larges dans la plupart des autres pays : aux États-Unis, par exemple, les trois quarts du revenu économique des ménages sont soumis à l'impôt progressif. Le premier revenu imposé à l'impôt sur le revenu en France (42 500 F en 1993 pour une part) est deux fois plus élevé qu'en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Italie : il représente 61 % du revenu moyen de l'ouvrier en France contre 20 % en Allemagne, 25 % au Royaume-Uni et 30 % en Italie.

L'ampleur de l'écart entre le revenu économique et le revenu imposable tient, si l'on met à part la dissimulation des revenus qu'il est très difficile de mesurer, à différentes causes :

– les abattements sur les revenus catégoriels professionnels sont plus avantageux qu'à l'étranger.

L'abattement de 20 % sur les traitements, salaires et pensions et sur les revenus des adhérents aux centres ou associations de gestion agréés n'a pas d'équivalent dans les autres pays. Il en va de même de l'abattement de 10 % dont bénéficient les pensions. A noter, de plus, le niveau élevé de prise en compte des frais professionnels pour l'ensemble des professions (indépendants et salariés). Ainsi, les salariés bénéficient-ils d'une déduction de l'intégralité de leurs frais réels ou d'un forfait de 10 % plafonné à 72 250 F (certaines professions voient ce forfait majoré d'un taux pouvant aller jusqu'à 30 %, le montant de ce supplément étant plafonné à 50 000 F). Les systèmes étrangers sont plus restrictifs. Jusqu'aux plafonds sus-rappelés, les salaires nets et les pensions sont ainsi imposés sur seulement 72 % de leur montant brut ;

– **les revenus tirés de l'épargne financière sont peu et inégalement sollicités.** Aux exonérations des revenus de certains produits s'ajoute l'abattement à la base sur les revenus des capitaux mobiliers de 8 000 et 16 000 F et les seuils d'imposition pour les plus-values de cession de valeur mobilières, déjà mentionnés ;

– **les revenus de transfert pourtant financés par des cotisations sociales déductibles du revenu, sont largement exonérés.** En règle générale, dans les autres pays, lorsque les prestations sont exonérées (ce qui est habituellement le cas pour les remboursements de soins), les cotisations correspondantes des salariés ne sont pas déductibles du salaire ; inversement, lorsque les cotisations sont déductibles, les prestations sont imposables (cf. le tableau comparatif de l'OCDE dans l'annexe 20 du second ouvrage). En France, les retraites obéissent pour partie ¹ à un tel schéma. En revanche, les cotisations et les prestations d'assurance maladie (longue maladie) sont toutes deux exclues de l'assiette de l'impôt. Les prestations familiales sont exonérées alors qu'elles sont financées par des cotisations.

L'étroitesse de l'assiette de l'IR est accentuée par les mécanismes de calcul de l'impôt : quotient familial, décote, déductions et réductions d'impôt. On dénombre ainsi une multiplicité d'avantages spécifiques (plus de 116 mesures dérogatoires comptabilisées dans les dépenses fiscales) venues restreindre au fil du temps le produit de l'impôt : demi-parts de quotient familial supplémentaires, abattements, exonérations etc.

Ces dispositifs particuliers expliquent notamment l'écart de taxation relevé dans l'exemple du paragraphe « La prise en compte de situations particulières, notamment de décisions d'utilisation du revenu, peut bouleverser complètement le niveau des prélèvements » et qui, rappelons-le, n'a qu'une valeur illustrative ; de nombreux autres cas, tout aussi spectaculaires, auraient pu être construits. Ils contribuent en effet à modifier sensiblement les prélèvements d'ensemble pesant sur les ménages, souvent taxables à un taux élevé, qui parviennent à réduire leur impôt par des dépenses personnelles ou des placements judicieusement réalisés.

Nombre d'entre eux sont examinés de manière plus détaillée aux paragraphes « Les différences entre les régimes de taxation des revenus de l'épargne conduisent les ménages à effectuer des choix économiques contestables » et « Les effets de certains dispositifs indicatifs sont contestables » qui analysent leurs effets économiques.

La sévérité des taux d'imposition français par rapport à l'étranger doit par conséquent être fortement nuancée. Cette situation présente néanmoins l'inconvénient de fausser la perception qu'ont les contribuables du poids réel de leur impôt puisque les taux du barème de l'impôt auxquels ils sont sensibles (et notamment le taux marginal de 56,8 %) ne s'appliquent en réalité qu'à un revenu minoré.

(1) Certaines catégories de pensions et certaines majorations de retraites sont exonérées.

L'existence de liens entre les prélèvements créant des interdépendances dont les conséquences sont généralement mal mesurées et parfois non-voulues par le législateur, renforce le caractère peu satisfaisant du système.

Les prélèvements sont interdépendants

Des liens ont été créés entre les prélèvements à travers leurs mécanismes d'assiette. Il en résulte deux conséquences : d'une part, une décision modifiant le rendement d'un prélèvement pourra modifier automatiquement le rendement des autres prélèvements ; d'autre part, les liens entre les assiettes entraînent des situations qui paraissent davantage comme le résultat accidentel de décisions éparses que comme l'aboutissement d'une politique délibérée de répartition de la charge publique.

Les conséquences en matière de rendement

- Les cotisations sociales sont déductibles de la base de l'impôt sur le revenu. Ainsi, une augmentation des cotisations sociales (par exemple une hausse des cotisations maladie des retraités) entraînera mécaniquement, à barème inchangé, une baisse du rendement de l'impôt sur le revenu ¹.

- Une baisse de l'impôt sur le revenu due à une baisse du revenu pourra également entraîner une baisse de l'ISF du fait du mécanisme de plafonnement de cet impôt ². La somme de l'ISF et de l'IR dus par un ménage ne doit en effet pas dépasser 85 % du revenu ³.

- Les modifications qui interviennent dans le seuil d'imposition à l'impôt sur le revenu ont des conséquences sur d'autres prélèvements qui prévoient des exonérations liées à la qualité de non-imposable.

Ainsi, en matière sociale, chômeurs ou retraités non-imposables ne seront pas assujettis aux cotisations sociales maladie et à la CSG. Par ailleurs, la qualité de non-imposable peut permettre de bénéficier d'avantages sociaux, notamment en matière d'aide sociale.

En matière fiscale, les liens entre les prélèvements fondés sur la qualité de non-imposable sont nombreux. Ils permettent d'obtenir de plein droit certains avantages :

- les personnes dont la cotisation d'impôt sur le revenu de référence est inférieure au seuil de mise en recouvrement (soit 400 F en 1994 pour les revenus de 1993) **sont exonérées de taxe d'habitation** si elles remplissent certaines conditions (si elles sont veuves ou si elles ont plus de 60 ans

(1) Par exemple, une augmentation de 1 % des cotisations d'assurance maladie pour les salariés entraînera une perte en IR de 4,6 Mds de F.

(2) La règle précise, et d'ailleurs complexe, figure à l'article 885 V bis du CGI.

(3) Une cotisation d'ISF plafonnée vaut $[0,85 \text{ moins le taux applicable au revenu net de l'IR}] \times \text{revenu net}$. Il résulte de cette formule que, si la baisse de l'IR résulte d'une baisse des taux, l'ISF augmente. Si la baisse de l'IR résulte d'une diminution du revenu, l'ISF baisse.

notamment) ou de taxe foncière sur les propriétés bâties (si elles ont plus de 75 ans ou sont titulaires de certaines allocations). Par ailleurs, les personnes non-imposables bénéficient, quel que soit leur âge, d'un dégrèvement partiel de la taxe d'habitation au-delà d'un montant fixé annuellement par la loi (1 762 F en 1994). Ce dégrèvement est effectué d'office par les services fiscaux ;

- **une exonération des plus-values sur les ventes de biens immobiliers** pour les personnes titulaires d'une pension vieillesse ;

- **une exonération du prélèvement social de 1 %** sur le montant net des revenus du patrimoine, revenus fonciers, rentes viagères constituées à titre onéreux, revenus de capitaux mobiliers, plus-values, gains en capital et profits soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel ;

- **une exonération de la CSG** sur les mêmes revenus ainsi que sur les revenus des locations meublées non-professionnelles et les revenus des bénéfices non-commerciaux accessoires ;

- **une exonération de la contribution complémentaire de 1 % sur les revenus de capitaux mobiliers** non-soumis au prélèvement libératoire (crédit d'impôt inclus, frais et abattements déduits) ;

- **une exonération de la redevance télévision** (à la condition supplémentaire d'être né avant le 1^{er} janvier 1933 ou d'être infirme ou invalide et de ne pas être passible de l'ISF).

Récemment, est venue s'ajouter à cette longue liste la possibilité offerte aux non-imposables de **sortie anticipée du PEP** sans pénalité et en conservant le bénéfice de la prime d'État. Cette mesure est toutefois limitée dans le temps (elle expire à la fin de l'année 1994).

Il est à noter que, pour l'octroi de ces avantages fiscaux, les ressources sont appréciées non pas à partir de la non-imposition proprement dite mais d'une cotisation dite « de référence » qui permet de réintroduire dans le revenu imposable certains revenus exonérés (rémunération d'une activité à l'étranger, revenus exonérés en application de conventions internationales) et de neutraliser l'effet des réductions d'impôt. Cette cotisation de référence a été introduite par la loi de finances pour 1991 précisément pour éviter que des personnes bénéficiant de la qualité de non-imposable en raison de ces exonérations ou réductions d'impôt et qui donc n'étaient pas réellement de condition modeste, ne puissent se voir octroyer ces avantages fiscaux. Cette innovation a permis de limiter les effets négatifs mais non de les supprimer puisque le seuil de non-imposition, même s'il est calculé autrement, continue d'avoir des effets sur les autres prélèvements.

Le seuil d'imposition ainsi fixé a donc des conséquences directes sur le rendement des prélèvements sociaux et des impôts locaux et nationaux.

Si on récapitule, on relève ainsi qu'une augmentation des cotisations salariales entraînera mécaniquement une baisse du rendement de l'IR et, en cascade, de la CSG, de la TH, de l'ISF, des cotisations additionnelles à destination sociale pesant sur l'épargne, de la redevance télévision (...). Elle pourra aussi tout aussi mécaniquement

se traduire par une augmentation du volume de certaines prestations sociales.

***Le caractère cumulatif des avantages
rend plus massifs les effets de seuil***

De cet enchevêtrement de mesures créant des liens entre les prélèvements, il peut résulter un cumul d'avantages ou au contraire une baisse brutale du niveau de vie pour les personnes qui en sont exclues en raison notamment des effets de seuil.

L'existence de règles identiques en matière fiscale et sociale conduit à des situations de cumul de dispositions favorables. C'est le cas, par exemple, des avantages en nature. En matière de logement et de nourriture les mêmes valeurs forfaitaires, fixées en fonction du montant de la rémunération, s'appliquent tant pour le calcul des cotisations sociales que pour la CSG et l'IR et sont fixées à un niveau bas (16,87 F pour un repas, 337,40 F par pièce pour un logement lorsque la rémunération est inférieure au plafond de la Sécurité sociale). Il en va de même des frais professionnels : certaines professions bénéficient pour le calcul de l'IR d'une déduction supplémentaire pour frais professionnels qui peut aller jusqu'à 30 %. Ces abattements particuliers s'imposent également pour le calcul des cotisations sociales dans la limite maximum de 50 000 F. (La CSG au contraire les exclut explicitement). Ces avantages introduisent donc des distorsions d'autant plus importantes par rapport aux catégories de la population qui n'en bénéficient pas qu'ils s'appliquent automatiquement pour les deux prélèvements.

Dans le domaine de l'épargne, le lien entre la CSG et l'impôt sur le revenu accuse la distorsion existante entre les revenus d'activité et les revenus du capital puisque les exonérations sont les mêmes : la CSG ne s'applique que sur les revenus de l'épargne imposables à l'IR et compte tenu des seuils et abattements qui s'appliquent. Ainsi, contrairement aux revenus d'activité, ces revenus ne sont pas taxés au premier franc à la CSG. Par ailleurs, alors que pour les revenus du patrimoine une exemption d'IR entraîne automatiquement une exonération de CSG, dans le cas des salaires, la CSG est toujours perçue, au premier franc, même en cas de non-imposition.

Le cumul des avantages ainsi prévus peut avoir des effets sensibles.

Ainsi, une personne de plus de 60 ans, non-imposable à l'impôt sur le revenu, bénéficiera simultanément des diverses exonérations automatiques évoquées au précédent alors qu'un salarié célibataire à niveau de revenu comparable et même un peu inférieur sera imposable et donc acquittera l'ensemble des prélèvements cités. A situation familiale identique (personne seule dans notre exemple) et à revenu égal, le revenu disponible de ces deux personnes sera en définitive fort différent.

A l'inverse, si le retraité retenu pour exemple devient imposable, il se verra privé de l'ensemble de ces avantages auxquels il peut s'ajouter des droits accordés par les collectivités locales aux personnes

âgées non-imposables ¹. La perte de revenu disponible qui en résultera sera donc considérable.

Plus généralement, cet effet de seuil est dommageable pour toutes les personnes qui perdent la qualité de non-imposable, ou qui, compte tenu d'un supplément faible de revenu, se voient exclues du bénéfice de prestations sociales sous condition de revenu.

*
* *

Au total, le fait que les règles d'assiette sont souvent calquées les unes sur les autres et qu'elles prévoient des catégories de revenus (revenus de transfert et revenus du capital notamment) peu taxées a contribué, à mesure que des taux croissants étaient appliqués pour financer les dépenses publiques, à créer un écart entre le sort fiscal et social des revenus professionnels et celui des autres revenus.

La prise en compte du fait familial au regard des prélèvements fiscaux et sociaux

Le système social et fiscal prend largement
en compte la situation des familles

**La prise en compte par les prélèvements fiscaux
et sociaux, notamment l'IR au travers
du quotient familial**

Le constat qu'une moindre charge sociale et fiscale est imposée aux familles par rapport aux personnes seules ayant le même revenu ne va pas de soi.

En effet, d'une part le socle du système constitué par le prélèvement social et la CSG n'est pas, en première approche, familialisé, d'autre part le vaste ensemble des impôts indirects (TVA et TIPP) pèse d'autant plus lourdement sur les ménages que leur taille est importante ².

En réalité, le système de protection sociale est indirectement et pour partie familialisé. En matière d'assurance maladie, alors que le système reste fondé, dans une large mesure, sur une logique d'assurance, il ne tient pas compte, au niveau du prélèvement, du nombre de parties prenantes aux prestations : une seule cotisation couvre, le cas échéant, des droits à prestation pour plusieurs personnes (conjoint inactif, enfants...).

(1) La Commission n'a pas pu recueillir d'informations fiables sur les barèmes des prestations des collectivités locales. La situation paraît disparate ; certaines collectivités ou organismes publics les fondent sur le revenu, d'autres sur la qualité de non-imposable.

(2) Si l'on compare deux ménages de salariés situés à la médiane des revenus (11 176 F nets mensuels), on observe qu'un célibataire acquitte annuellement 13 723 F au titre des impositions indirectes, un couple avec trois enfants : 17 778 F.

Pour sa part, la taxe d'habitation comprend des éléments de personnalisation qui prennent en compte la taille de la famille et atténuent sensiblement le montant des droits acquittés (abattement obligatoire de 10 % pour chacune des deux premières personnes à charge, 15 % pour chacune des personnes suivantes, avec possibilité pour la collectivité de majorer ces taux de 5 % à 10 %). Néanmoins, fonder une famille conduit nécessairement à chercher un logement plus grand et donc à payer davantage de taxe d'habitation que si l'on reste seul.

Il demeure que la prise en compte du fait familial procède avant tout des règles de l'impôt sur le revenu (quotient familial) et du jeu des prestations familiales (sans ou avec conditions de ressources).

L'impôt sur le revenu, par l'effet du quotient familial, est le prélèvement qui tient le plus largement compte de la taille des familles. Ainsi, un célibataire situé à la médiane des revenus (salaire net mensuel de 11 176 F) aura dû acquitter au titre de ses revenus de 1993 : 16 511 F d'impôt sur le revenu, soit un montant cinq fois supérieur à celui d'un couple avec deux enfants percevant un revenu identique (IR : 3 226 F), et de 20 % inférieur à celui d'un couple avec trois enfants touchant un salaire net mensuel de 25 515 F et qui figure à ce titre parmi les 10 % de salariés les mieux rémunérés (IR : 19 693 F).

L'économie d'impôt procurée par le quotient familial est en valeur absolue d'autant plus importante que les revenus du ménage sont élevés (avec néanmoins la limite du plafond du quotient familial en ce qui concerne les enfants). Si l'on reprend la comparaison entre célibataire et couple avec deux enfants, à la médiane des revenus, l'avantage pour le couple est de 13 285 F ; pour les 10 % de salariés les mieux rémunérés, le gain en terme d'impôt s'élève à 48 574 F. Au sein des ménages imposables, ce sont les familles à revenus faibles et les classes moyennes (c'est-à-dire les personnes situées dans la première moitié de l'éventail des revenus) qui bénéficient le plus, en pourcentage de leur cotisation, du mécanisme du quotient, dans la mesure où il aboutit à amputer sensiblement voire à annuler le prélèvement théoriquement à leur charge.

La prise en compte du fait familial par les prestations familiales

Les effets redistributifs du système social et fiscal ne peuvent – comme on l'a déjà souligné – être imputés aux seuls prélèvements, mais résultent de leur combinaison avec les prestations sociales. Le bilan des transferts est favorable aux familles avec des enfants et particulièrement aux familles nombreuses.

Les allocations familiales ne sont pas soumises à condition de ressources et leur montant est fonction du nombre d'enfants à partir du deuxième. Dès lors qu'elles sont exonérées d'impôt sur le revenu, elles représentent un avantage croissant avec le revenu (du fait de la progressivité de l'IR).

Cependant, dès lors que les familles comprenant un nombre élevé d'enfants à charge sont concentrés dans le début de la distribution

des revenus et du fait qu'un rééquilibrage s'est opéré depuis les années 70 au profit des aides sous conditions de ressources (notamment l'APL, le complément familial, l'allocation de parent isolé, l'allocation de rentrée scolaire), la redistribution s'effectue avant tout au bénéfice des familles à faible revenu. Le total des prestations pour un niveau de revenu correspondant environ à 1,5 SMIC, représente 16 % du revenu disponible d'une personne seule avec un enfant à charge, 34,6 % de celui d'un couple avec deux enfants et 48 % de celui d'un couple avec trois enfants, ainsi qu'il ressort des simulations dans l'annexe 9 du second ouvrage.

Le fait familial est mieux pris en compte qu'à l'étranger

La prise en compte de la composition des familles par le système de prélèvements fiscal et social et de prestations ne compense qu'une partie de la perte de niveau de vie que subissent les ménages à mesure que leur nombre d'enfants croît. Le coût est non seulement lié aux dépenses occasionnées par les enfants en fonction de leur rang, de leur nombre et de leur âge (et aux montants de TVA acquittés ce faisant), mais aussi au fait que les femmes s'arrêtent en majorité de travailler quand elles ont un troisième enfant. D'une manière générale, les familles nombreuses ont un niveau de vie nettement inférieur à celui des familles sans enfant (par exemple, le CERC a mis en évidence un écart de 22 % pour les familles de plus de trois enfants) ¹.

Cependant, la redistribution au bénéfice des familles est plus étendue en France qu'à l'étranger. A titre de comparaison, la situation de la France peut être rapprochée de celle de grands pays industrialisés : l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, l'Italie et les États-Unis.

Les tableaux de la page 75 tirés d'une enquête de l'OCDE retiennent pour chacun de ces pays un seul niveau de revenu : celui de « l'ouvrier moyen travaillant à temps plein dans l'industrie manufacturière » de son pays (Average Production Worker ou APW) ².

Deux situations familiales sont retenues : celle du célibataire et celle du couple avec un seul actif et deux enfants.

Faute de données disponibles parfaitement homogènes, il convient de souligner une nouvelle fois que les comparaisons internationales doivent toujours être interprétées avec prudence. A cet égard, les travaux de la Commission diffèrent de ceux de l'OCDE dans la mesure où ils ne se sont pas limités à la prise en compte de l'ensemble formé par les cotisations sociales, l'impôt sur le revenu et les prestations familiales mais ont également englobé les impôts indirects (TVA et TIPP), la taxe d'habitation, et un plus grand nombre de prestations sociales (notamment les allocations logement).

(1) *Documents du CERC* n° 104, 1-2, 1992.

(2) A titre indicatif, en France, en 1992, seulement 23 % des salariés étaient employés dans l'industrie manufacturière et le salaire de l'APW représentait 74 % du salaire moyen, 90 % du salaire médian et 1,6 SMIC.

Prélèvements et redistribution : comparaisons internationales le cas des célibataires

Tableau 1 Célibataire	France	Allemagne	Royaume- Uni	Italie	Suède	États-Unis
Coût total employeur	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Salaire brut	69,43%	84,57%	90,58%	66,55%	76,38%	92,89%
Cotisations employeur	30,57%	15,43%	9,42%	33,45%	23,62%	7,11%
Cotisations salarié	12,65%	15,43%	6,85%	6,25%	0%	7,11%
IR (y compris CSG)	6,37%	16,02%	16,29%	12,45%	0,04%	10,55%
Prestations sociales	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Revenu disponible	50,41%	53,12%	67,44%	47,84%	76,34%	75,24%

Source : OCDE, Direction de la prévision.

Prélèvements et redistribution : comparaisons internationales le cas de couples mariés avec enfants

Tableau 2 couple 1 revenu 2 enfants	France	Allemagne	Royaume- Uni	Italie	Suède	États-Unis
Coût total employeur	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Salaire brut	69,43%	84,57%	90,58%	66,55%	76,38%	92,89%
Cotisations employeur	30,57%	15,43%	9,42%	33,45%	23,62%	7,11%
Cotisations salarié	12,65%	15,43%	6,85%	6,25%	0%	7,11%
IR (y compris CSG)	1,58%	7,05%	13,45%	9,90%	0,04%	5,21%
Prestations sociales	4,84%	4,07%	5,99%	4,07%	8,00%	0%
Revenu disponible	60,04%	66,15%	76,27%	54,46%	84,34%	80,57%

Source : OCDE, Direction de la prévision.

On constate que la France est, après l'Allemagne (13 points), le pays où le couple avec enfants gagne le plus par rapport au célibataire : 10 points contre 9 points au Royaume-Uni, 8 points en Suède, 5 points aux États-Unis.

Des distorsions fiscales subsistent entre couples mariés et couples non-mariés

En matière fiscale, le fait pour un homme et une femme de vivre ensemble, même lorsque le concubinage est notoire, n'est pas pris

en compte en tant que tel. Il en est différemment en ce qui concerne l'impôt de solidarité où le législateur, en l'absence de quotient conjugal pour cet impôt, a voulu éviter de pénaliser les époux fortunés par rapport aux concubins fortunés ¹. De ce fait, les biens appartenant à l'un et à l'autre des concubins sont pris en compte si, du moins, la situation réelle des couples de fait n'échappe pas à l'administration.

Les règles applicables en matière d'impôt sur le revenu sont souvent dénoncées comme conduisant à taxer les couples de concubins plus légèrement que les couples mariés disposant du même revenu.

Disons d'emblée que l'imposition conjointe, qui consiste à taxer globalement les revenus d'un couple marié, n'est pas, en tant que telle, source de distorsion au détriment des personnes mariées. Elle procure au contraire une économie d'impôt par rapport à une imposition séparée dans le cas où il existe un écart de revenu entre les deux conjoints ².

En revanche, plusieurs dispositions introduisent, en effet, une distorsion au détriment du couple marié. Il s'agit essentiellement des points ci-après :

- La décote qui a été instituée afin d'exonérer les célibataires disposant d'un salaire au niveau du SMIC (pour tenir compte du niveau de leurs charges fixes) sans, dans le même temps, exonérer les familles, introduit une distorsion. En effet, pour l'imposition de 1993, la décote se calcule de la manière suivante : lorsque les droits simples (DS) résultant du barème progressif sont inférieurs à 4 180 F, ces droits sont réduits de la différence entre 4 180 et le montant des droits simples ; les contribuables dont les droits simples sont inférieurs à 2 090 F sont exonérés ; ceux dont les droits simples sont compris entre 2 090 F et 4 180 F voient leur cotisation allégée de manière dégressive.

Concrètement, deux personnes percevant chacune un revenu du niveau du SMIC (58 000 F de revenus nets par an) paieront ensemble 4 766 F d'impôt s'ils sont mariés, 586 F s'ils sont concubins ³.

- La demi-part supplémentaire ⁴ accordée aux personnes élevant seules leurs enfants. Cette demi-part conduit, pourvu naturellement qu'ils aient des enfants, à traiter les couples mariés différemment des concubins. Ainsi, un couple de concubins ayant deux enfants à charge bénéficiera, si chacun des concubins prend un enfant à sa charge, de deux

(1) Article 885 E du CGI, 2^e alinéa.

(2) Exemple : soit un couple marié sans enfant comprenant un conjoint qui a un revenu net imposable de 500 000 F et un conjoint qui a un revenu net imposable de 50 000 F, l'imposition de ce foyer à l'IR s'élèvera à 191 070 F, par le jeu du quotient conjugal, chaque conjoint étant regardé comme disposant de $(500\,000 + 50\,000) / 2$ pour l'application du barème. Pour un couple de concubins disposant chacun du même revenu net, le premier aura à acquitter 223 335 F et le second 3 110 F, soit au total 226 445 F.

(3) Du fait des actualisations successives, la décote n'a plus pour effet d'exonérer les personnes célibataires touchant le SMIC.

(4) Étant précisé que la part entière obtenue en conséquence est plafonnée à 19060 F.

fois deux parts (savoir 1 part en tant que célibataire, 1/2 part pour l'enfant et une 1/2 part supplémentaire, soit quatre parts au total) contre trois parts pour le couple marié. Par exemple, en 1993, un couple marié avec deux enfants devrait, pour un revenu imposable de 200 000 F, acquitter 23 435 F d'impôt sur le revenu ; un couple de concubins ayant chacun un revenu imposable de 100 000 F et prenant chacun un enfant à sa charge devrait payer 14 580 F au total.

En 1993, sur les 2,2 millions de contribuables célibataires, veufs ou divorcés ayant au moins un enfant à charge, 1,14 millions tiraient un bénéfice effectif de cette demi-part, 333 000 étaient non-imposables grâce à elle. Le plafonnement s'appliquait à 65 000 d'entre eux.

- La demi-part supplémentaire des personnes célibataires, divorcées ou veuves qui ont eu des enfants à charge (cette demi-part n'a pas de plafonnement spécifique mais suit le droit commun avec un avantage maximum de 15 400). Il en résulte les mêmes conséquences que celles qui viennent d'être décrites.

- Les abattements et réductions d'impôt. La plupart des abattements ou réductions d'impôt prennent largement en compte le fait familial. Néanmoins, certains dispositifs sont restés en dehors de cette évolution et permettent donc aux concubins de bénéficier d'un avantage en impôt doublé par rapport aux personnes mariées. On peut citer :

- l'abattement de 10 % sur les pensions dont le plafond (30 800 F en 1994) se calcule par foyer fiscal. Un couple de concubins pensionnés bénéficiera donc d'un abattement pouvant aller jusqu'à 61 600 F, tandis qu'un couple marié verra son abattement plafonner à 30 800 F ;
- le seuil de cessions au-delà duquel les plus-values sur valeurs mobilières sont exonérées : il est de 332 000 F par foyer fiscal pour l'ensemble des valeurs mobilières, et de 50 000 F pour les seules cessions de titres d'OPCVM de capitalisation. Chaque concubin, qui constitue un foyer fiscal au sens de la loi, bénéficie donc de ce seuil, contrairement aux époux qui ne bénéficient qu'une fois du seuil ;
- la réduction d'impôt pour les primes versées sur les contrats d'assurance-vie ; ces primes ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 25 % du montant des primes dans la limite de 4000 F : la mesure prend en compte les enfants à charge (+1 000 F par enfant) mais n'est pas conjugalisée ;
- la réduction pour dépenses de ravalement ; les dépenses de ravalement ouvrent droit à une réduction d'impôt de 25 % dans la limite de 15 000 F par foyer (+2000 F par personne à charge). La non-conjugalisation de cette mesure surprend alors que la réduction pour intérêt d'emprunts prend en compte le cas des couples mariés par rapport aux personnes seules ;
- la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile ; celle-ci n'est pas conjugalisée (elle est égale à 50 % des dépenses dans la limite de 26 000 F par foyer). Un couple de concubins pourra donc bénéficier d'une réduction d'impôt plus importante, alors même qu'il ne contribuera pas nécessairement pour une durée ou un salaire plus important que le couple marié à l'emploi d'une personne.

Il convient de souligner enfin que le droit social assimile les couples vivant en union libre aux couples mariés pour l'octroi de prestations familiales et de l'APL, ainsi que pour définir la couverture sociale en assurance maladie. L'existence de règles différentes en droit social et en droit fiscal ¹ aboutit à ce qu'une même personne, en fonction de son intérêt, peut simultanément se présenter comme célibataire pour l'application des règles fiscales et comme vivant en couple pour l'octroi de prestations.

Le système de prélèvements n'est pas optimal au regard du fonctionnement de l'économie

Il aurait sans doute été souhaitable – mais également présomptueux – de dresser une analyse complète des effets économiques du système redistributif ² tant à raison de son volume que des voies qu'il emprunte (modes de prélèvements, cibles vers lesquelles la redistribution s'opère).

La Commission a apprécié la très grande richesse des travaux effectués sur ces sujets par le Commissariat général au Plan, notamment dans le cadre du groupe de travail dirigé par Gérard Maarek et le groupe inter-administratif réuni par Jean-Baptiste de Foucauld ³. Elle se borne donc à renvoyer à ces travaux pour une réflexion d'ensemble sur ce que peuvent être les conséquences économiques du système redistributif. Elle s'est concentrée, pour sa part, sur trois aspects, plus directement liés à l'articulation de l'impôt sur le revenu avec le système redistributif.

Dans un premier temps, la Commission s'est attardée plus particulièrement sur deux points : l'impact des prélèvements sur la demande de travail par les employeurs (1^{re} sous-partie) et l'impact sur l'offre de travail par les individus (2^e sous-partie).

Considérant la complexité spécifique de la fiscalité pesant sur les revenus d'épargne et le rôle de cette dernière dans le circuit économique, elle s'est interrogée sur les effets de son absence de neutralité (3^e sous-partie).

(1) Sauf l'impôt de solidarité sur la fortune qui prévoit, comme on l'a dit, l'assimilation au mariage de la situation de concubinage notoire.

(2) Le système redistributif est ici entendu comme l'ensemble constitué par les prélèvements et les prestations assimilables à un revenu.

(3) Pour la référence à ces travaux, voir la liste des personnes auditionnées en fin d'ouvrage.

Enfin, il lui a paru nécessaire de dresser le constat des effets économiques de certaines dispositions régissant l'impôt sur le revenu (4^e sous-partie).

Les prélèvements sur les ménages pèsent sur les décisions des entreprises de manière défavorable à l'emploi, notamment des travailleurs peu qualifiés

L'augmentation des prélèvements sur les ménages a fortement accru la taxation du travail au regard de celle du capital

L'augmentation des prélèvements sur les ménages a pris principalement la forme d'une taxation accrue du travail...

L'augmentation globale des prélèvements sur les ménages ne résulte pas seulement de celle des prélèvements sociaux, mais cette catégorie de prélèvements affecte fortement la taxation du travail ¹. En effet, à partir du début des années 1970, les discordances entre les évolutions des dépenses sociales et de l'assiette des cotisations sociales, constituée à hauteur de 70 % des revenus du travail, ont conduit à une augmentation constante des prélèvements sociaux. Ces derniers, qui représentaient 13 % du PIB en 1974, étaient passés à 21,8 % en 1994. Depuis 1970, le taux théorique de cotisations patronales et salariales au régime général a ainsi augmenté de 9,15 points (taux reconstitué pour tenir compte de la part respective des cotisations sous plafond et déplafonnées).

Cette évolution résulte d'un double mouvement d'augmentation des taux et de déplafonnement de l'assiette. Initié en 1967, le déplafonnement de l'assiette des cotisations d'assurance maladie a été achevé en 1982 pour les cotisations salariales, en 1984 pour les cotisations patronales, tandis que celui des cotisations d'allocations familiales a été mené à son terme en 1990. A la suite de ces mesures, le taux des cotisations patronales et salariales applicables aux rémunérations excédant le plafond est passé entre 1980 et 1994, de 10 % à 31,3 %, tandis que le taux applicable aux rémunérations inférieures à ce plafond n'augmentait que de 0,8 point, passant de 44,8 % à 45,7 %.

Cet alourdissement de la taxation du travail a influencé d'autant plus fortement l'évolution du prix des facteurs de production qu'il s'est accompagné d'un allègement sensible des prélèvements sur le capital.

(1) Travail est ici entendu au sens d'activité : l'expression vise donc également la taxation des revenus des indépendants, lorsque celle-ci rémunère le facteur «travail ».

... Tandis que la taxation des revenus du capital enregistrait une diminution notable

Traditionnellement, les revenus de l'épargne financière bénéficient d'un ensemble de mesures d'exonération (épargne populaire, épargne contractuelle, épargne logement...), d'abattements (notamment abattement de 8 000 ou 16 000 F) et d'allègements divers (voir le paragraphe « À l'exception des revenus fonciers, les revenus du capital sont moins soumis à prélèvement que les revenus du travail »). Dans la perspective de la réalisation du marché unique européen, ces allègements traditionnels ont été complétés par une extension du champ du prélèvement libératoire de l'IR, de telle manière qu'en 1992, seuls 10 % des revenus de capitaux mobiliers étaient taxés au taux marginal de l'IR, et une diminution notable du taux de ce prélèvement : celui-ci est ainsi passé de 25 % avant le 1^{er} janvier 1990 à 15 % après cette date pour les produits des obligations, et l'application du taux réduit de 15 % a été étendue par la loi de finances pour 1994 à certains produits, comme les bons du Trésor, dont le taux était auparavant fixé à 35 %.

Par ailleurs, le passage du taux de l'IS de 50 % à 33,3 % a eu pour effet de supprimer toute double imposition des bénéfices en portant l'avoir fiscal à 100 % de l'impôt versé au titre de l'IS sur les bénéfices distribués et, ce faisant, d'augmenter de 15 % le crédit d'impôt imputable, au titre de l'avoir fiscal, sur la cotisation d'IR. Enfin, la possibilité de capitaliser les revenus d'actifs financiers en franchise d'impôt, par le canal des OPCVM de capitalisation, et de percevoir ces revenus sous forme de plus-values sur valeurs mobilières, bénéficiant d'une large exonération à la base et d'une taxation à un taux proportionnel réduit, a été ouverte à partir de 1990.

Cette diminution du prélèvement au titre de l'IR, moins évidente pour les revenus tirés de l'épargne foncière, n'a été que partiellement compensée par l'accroissement de la contribution des revenus du capital à l'équilibre des comptes sociaux, par l'effet de la contribution sociale de 1 % au profit des allocations familiales, de la contribution de 1 % complémentaire à l'IR, du prélèvement social de 1 % sur certains revenus du patrimoine et de la CSG, dont les assiettes ont été d'ailleurs calquées sur celle de l'IR, et l'alourdissement de prélèvements sur le patrimoine, avec la création de l'ISF ou l'augmentation du taux de certains impôts locaux ayant pour base la valeur locative des propriétés foncières.

Globalement, selon la Direction de la prévision, en posant comme hypothèse que les cotisants ne regardent pas les cotisations sociales comme un salaire différé, ces évolutions contrastées des prélèvements sur le travail et le capital ¹ ont eu pour effet de faire passer la taxation moyenne du travail de 38 à 44 % de la masse salariale entre 1982 et 1992, tandis que celle du capital passait de 26 à 18 % de l'excédent brut d'exploitation des sociétés.

(1) Celle-ci a cependant été réduite, en ce qui concerne les gains nets retirés de cessions de parts d'OPCVM, puisque la taxation s'opérera en 1994 à partir de 100 000 F de cessions (332 000 F en 1993) et 50 000 en 1995.

Mais, d'une part, ce calcul dépend de constructions méthodologiques fragiles, et, d'autre part, l'hypothèse sur laquelle il repose n'est jusqu'à ce jour pas vérifiée, les salariés paraissant largement assimiler les cotisations sociales à un salaire différé¹.

Si ce phénomène n'a pas eu pour effet d'accroître considérablement le coût global du travail, il pénalise en revanche gravement l'emploi de la main-d'œuvre peu qualifiée

Un phénomène sans conséquence évidente

jusqu'à ce jour sur le coût global du travail en France...

L'idée répandue selon laquelle la persistance d'un fort taux de chômage en France résulterait d'un coût du travail trop élevé, néfaste à la compétitivité des entreprises françaises, ne résiste que partiellement à l'analyse.

En effet, en dépit de l'accroissement de la taxation du travail, le coût moyen du travail en France reste dans la moyenne de celui de ses principaux concurrents, au moins européens. Il en est ainsi quel que soit l'indicateur utilisé : le coût horaire du travail, celui de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière, plus significatif puisqu'il ne tient pas compte des secteurs abrités de l'économie, ou encore ce dernier indicateur pondéré par la productivité du travail.

Coûts salariaux horaires dans l'industrie

	1984	1988	1991	1992
Allemagne	115	120	123	124
France	100	100	100	100
Royaume-Uni	73	72	76	66
Pays-Bas	108	117	121	121
Belgique	111	107	103	102
Italie	87	93	101	90*
États-Unis	139	88	81	72

* En raison de la dévaluation.

Source : *Choisir l'emploi* de Bernard Brunhes (commissariat général du Plan, 1993).

La permanence de la situation de la France, contradictoire avec l'évolution des prélèvements sur le facteur « travail », s'explique parce

(1) C'est-à-dire, plus ou moins clairement, à une forme de rémunération qui leur sera « rendue », sous une forme appropriée (pension, prise en charge d'une hospitalisation, etc.), lorsque certaines circonstances se produiront.

que les salariés n'ont pas assimilé les augmentations des cotisations sociales à un prélèvement net, mais les ont regardé comme un salaire différé, ce qui peut être lié à leur attachement à leur système de protection sociale. Ils ont donc accepté, en contrepartie de cette forme de rémunération, de voir leur salaire net amputé, si bien que l'accroissement de la taxation du travail n'a pas eu pour conséquence une augmentation notable du coût moyen global du travail pour l'employeur.

Ce même comportement économique, dont le maintien n'est, il est vrai, pas assuré dans l'avenir, explique que les taux de prélèvement sur le travail ou le capital, qui accusent un écart de plus de 20 points lorsque les cotisations sociales ne sont pas assimilées à un salaire différé, s'établissent tous deux autour de 20 % dans le cas contraire. Le constat précédent, selon lequel les taxations du travail et du capital ont évolué de façon antagonique, reste valable, mais l'amplitude des variations observées est sensiblement diminuée, si bien qu'il paraît délicat d'en conclure que ce phénomène puisse avoir un effet sur la substitution des facteurs, et donc sur l'emploi, au moins en ce qui concerne l'ensemble des travailleurs.

... Mais qui est préjudiciable à l'emploi des personnes peu qualifiées

En effet, la flexibilité du salaire net aux augmentations du prélèvement social n'a pu se réaliser pour les travailleurs les moins qualifiés, en raison de l'existence du SMIC et de l'évolution de ce dernier, dont l'augmentation a été, sur longue période, plus rapide que celle du salaire moyen, du fait de la politique des « coups de pouces », motivée par des préoccupations d'équité sociale. Les augmentations de taux des cotisations sociales se sont ainsi traduites, en raison de l'inélasticité à la baisse de leur salaire net, par un renchérissement pour l'employeur du coût du travail des personnes non-qualifiées. Ce dernier a donc été encouragé à substituer soit du capital, soit du travail qualifié, le plus souvent une combinaison des deux, à du travail non-qualifié, ce qui explique, au moins en partie, l'existence d'un taux de chômage élevé pour cette catégorie de main-d'œuvre.

Ce constat a justifié, très tôt, l'instauration d'exonérations de cotisations sociales patronales en faveur des salariés les plus faiblement rémunérés. En 1993, près de 1,2 millions de personnes bénéficiaient d'une exonération, totale ou partielle, mais temporaire, des cotisations sociales patronales, et entre 3,5 et 3,6 millions de l'exonération permanente des cotisations d'allocations familiales pour les salariés percevant des rémunérations inférieures à 1,1 ou 1,2 SMIC, instituée par la loi quinquennale sur l'emploi. Il est trop tôt pour évaluer l'effet de cette dernière mesure, qui traduit une rupture dans la conception traditionnelle privilégiant la mise en place d'exonérations très ciblées et temporaires, mais les effets sur la création nette d'emplois des mesures plus classiques d'exonérations sont relativement faibles (taux de création nette d'emplois supplémentaires par rapport au nombre de bénéficiaires compris entre 20 et 40 % selon les sources

utilisées), du fait notamment d'importants effets de substitution ou d'aubaine.

Globalement, la structure et le niveau des prélèvements sur les ménages ne paraissent donc avoir d'effets notables sur les décisions des employeurs qu'en ce qui concerne la main-d'œuvre faiblement qualifiée. Il paraît toutefois indispensable à la Commission de prendre en compte cette dimension économique dans ses propositions, notamment en ce qui concerne l'articulation de la réforme de l'IR avec l'évolution des cotisations sociales et de la CSG.

Les taux marginaux de prélèvements peuvent avoir des effets perturbateurs sur les décisions des agents économiques

Les taux marginaux effectifs de prélèvements¹ affectant les personnes disposant de faibles ressources découragent en théorie la reprise d'activité mais leur incidence réelle sur les comportements n'est pas toujours démontrée

Des taux marginaux effectifs de prélèvement élevés pour les personnes disposant de faibles ressources

La combinaison du système de prélèvements et des mécanismes de prestations sous condition de ressources conduit à l'apparition de taux marginaux effectifs de prélèvements qui semblent élevés pour les personnes disposant de faibles revenus. Une étude réalisée par la Direction de la prévision à la demande de la Commission, dont la méthodologie et les résultats sont précisés dans l'annexe 21 du second ouvrage, fait ainsi apparaître que les personnes percevant des revenus faibles et qui voient ce revenu augmenter à la suite d'une modification majeure de leur situation professionnelle (embauche, passage d'un contrat emploi solidarité (CES) à un emploi à temps partiel ou plein, passage d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps plein, ...) supportent des taux marginaux le plus souvent très supérieurs à 50 %. Le tableau de la page 84 récapitule, à titre d'exemple, les taux marginaux qui frappent l'augmentation du revenu d'un RMiste entrant sur le marché du travail, en fonction de sa situation matrimoniale.

(1) Le taux marginal effectif de prélèvements rapporte à l'augmentation des revenus primaires d'un individu le montant des prélèvements supplémentaires qu'il supporte et des droits à certaines prestations qu'il perd en raison de l'augmentation de ses ressources. Ainsi, si une augmentation des revenus primaires de 100 F se traduit par 40 F de prélèvements supplémentaires et la perte de droits à prestations à hauteur de 30 F, le taux marginal effectif de prélèvement sera égal à $(40+30)/100$, soit 70 % et le revenu disponible, (revenu primaire – prélèvements + prestations) de l'intéressé n'aura augmenté que de 30 F.

**Taux marginaux effectifs de prélèvements supportés
par un bénéficiaire du RMI entrant sur le marché du travail
en pourcentage du coût salarial total**

Bénéficiaire du RMI embauché	I	II	III	IV	V	VI
Avec un CES	91 %	87 %	37 %	85 %	83 %	107 %
À 75 % du SMIC avec intéressement ⁽¹⁾	83 %	80 %	58 %	78 %	76 %	109 %
À 75 % du SMIC sans intéressement	87 %	97 %	na	102 %	87 %	na
À 100 % du SMIC	81 %	88 %	58 %	91 %	78 %	109 %

I = célibataire sans enfant versant un loyer de 1 266 F.

II = couple sans enfant versant un loyer de 1 266 F.

III = couple avec deux enfants (12 et 16 ans), versant un loyer de 2 046 F,
dont l'autre membre gagne le SMIC.

IV = couple avec deux enfants (12 et 16 ans), versant un loyer de 2 046 F.

V = couple avec trois enfants (2, 6 et 13 ans) versant un loyer de 2 309 F.

VI = célibataire avec deux enfants (12 et 16 ans) versant un loyer de 2 046 F,
et satisfaisant les conditions pour bénéficier du versement de l'API.

Source : Commission d'après DP.

(1) L'intéressement consiste en la réduction progressive des droits dans le temps après une reprise d'activité.

Ainsi, par exemple, un RMiste célibataire habitant un logement pour lequel il verse un loyer de 1 266 F, recevant au titre du RMI 24 300 F par an, qui accepte un emploi à temps plein rémunéré au SMIC, lui permettant de percevoir un salaire correspondant à un coût salarial total annuel de 99 700 F, ne verra son revenu disponible augmenter que d'environ 20 800 F : la « perte » de 78 900 F, qui correspond à un taux marginal effectif de prélèvements de 81 %, s'explique par l'assujettissement aux prélèvements sociaux, à hauteur de 43 %, à la CSG et à l'IR pour 3 %, et la différence des droits au RMI et à l'aide au logement respectivement pour 30 % et 14 %.

Ces résultats s'expliquent donc par le fait que, pour les bas revenus, l'entrée sur le marché du travail se traduit, d'une part, par un assujettissement brutal au prélèvement social, puisque les bénéficiaires du RMI ne versent pas de cotisations sociales et ne sont pas assujettis à la CSG, alors qu'ils ont droit aux prestations des assurances sociales, et, d'autre part, à partir d'un niveau de revenu assez bas, puisque situé autour du SMIC pour un célibataire, par une hausse rapide du prélèvement fiscal, la perte de la qualité de non-imposable à l'IR et de RMiste induisant par ailleurs l'assujettissement total ou partiel à la TH. Le mécanisme de calcul de l'IR explique pour partie l'apparition de taux marginaux effectifs élevés à partir d'un revenu de 1 SMIC en raison de l'existence d'un seuil d'imposition, et en dépit du « lissage » de l'entrée dans le barème que permet la décote.

Il faut toutefois relativiser ces effets de seuil ; les RMistes dans leur ensemble, ainsi que certains chômeurs reprenant un emploi, lorsqu'ils remplissent certaines conditions d'âge ou de durée d'inactivité, ouvrent droit, en effet, à leur employeur à des exonérations temporaires de charges sociales patronales.

Les phénomènes signalés s'expliquent également, en second lieu, par la perte des droits à certaines prestations, attribuées sous conditions de ressources, induite par l'augmentation du revenu. Il s'agit notamment de :

- la perte du RMI, qui est cependant « lissée » dans le temps grâce à un mécanisme dit d'« intéressement », les droits étant réduits graduellement à la suite d'une reprise d'activité ;
- la perte des droits à l'aide personnalisée au logement, qui se réalise plus ou moins rapidement en fonction de la situation familiale et de la catégorie de logement concernée ;
- la perte, enfin, de certaines allocations familiales sous conditions de ressources, tels le complément familial, l'ARS ou l'APJE ¹ : toutefois, à l'exception de l'ARS, la perte de ces allocations n'intervient qu'à un niveau de revenu élevé, supérieur en règle générale à 2,5 SMIC.

Outre les droits à ces prestations, les personnes de condition modeste enregistrant une augmentation rapide de leurs revenus primaires à la suite d'une modification de leur situation professionnelle perdent également l'accès gratuit à certains services locaux, ou d'autres avantages réservés aux personnes justifiant de faibles ressources, qui n'ont pas pu être prise en compte dans l'étude réalisée à la demande de la Commission.

Ces taux marginaux ne s'appliquent toutefois pas instantanément à l'augmentation des ressources des personnes reprenant une activité, en raison des mécanismes de calcul de certains prélèvements, comme l'IR, dont le paiement n'intervient au plus tôt qu'en septembre de l'année suivant la reprise d'activité et de certaines prestations. Ainsi, la perte des droits à l'APL est « lissée » dans le temps, les droits étant calculés début juillet sur la base des revenus de l'année précédente. Ce graphique ci-après schématise l'évolution du revenu disponible après déduction du loyer versé d'un Rmiste célibataire reprenant une activité en janvier de la même année.

Il est donc possible de s'interroger sur les effets que peuvent avoir ces mécanismes, également observés dans d'autres pays, sur le comportement vis-à-vis du marché du travail des personnes percevant des ressources principalement composées de revenus de transferts.

(1) Allocation pour jeune enfant.

**Des effets en théorie importants
sur le comportement des populations concernées,
mais que les études empiriques réalisées
ne confirment que rarement**

La théorie économique admet qu'une augmentation du prélèvement marginal sur le revenu d'un agent économique peut avoir deux effets sur le comportement de cet agent :

- un effet dit « de revenu » : l'agent cherche à augmenter davantage son revenu primaire pour compenser l'augmentation du prélèvement et atteindre le niveau de revenu disponible qu'il juge souhaitable ;
- un effet dit « de substitution » : l'agent économique, découragé par le niveau de prélèvement qui affecte son revenu primaire, préfère y substituer du « loisir » ou, de façon plus réaliste, d'autres activités, notamment l'éducation de ses enfants, ou des activités non-déclarées, à l'activité envisagée. En principe, l'existence de taux marginaux élevés pourrait donc avoir des effets non-négligeables sur le comportement des personnes percevant de faibles ressources. Celles qui ne disposent pas d'un emploi ou d'une activité seraient encouragées soit à demeurer dans cette situation, l'augmentation de revenu qu'elles obtiendraient en reprenant une activité étant négligeable par rapport à l'effort consenti, soit à préférer une activité non-déclarée, qui leur permettra d'accroître leur revenu disponible réel dans des proportions importantes, sans pour autant voir augmenter le niveau des prélève-

ments qu'elles supportent, ni diminuer les droits aux prestations dont elles bénéficient. Celles qui disposent déjà d'un emploi ou d'une activité, et dont le revenu se situe en principe autour d'1 SMIC ou 1,5 SMIC seraient découragées d'accroître leur temps de travail ou, pour les salariés, à accepter des promotions professionnelles s'accompagnant, en principe, de hausse de salaires. Pour mettre en évidence les effets de prélèvements marginaux élevés sur les décisions d'activité des agents économiques, les économistes ont effectué des études empiriques, c'est-à-dire fondées sur l'observations de données passées, en cherchant à calculer l'élasticité ¹ entre une augmentation du prélèvement et le nombre d'heures travaillées ou la participation à un emploi ou une activité.

Ces études empiriques, qu'elles portent sur des exemples français ou étrangers, n'ont permis d'établir une telle corrélation que pour certains groupes sociaux, notamment les femmes mariées à un actif et les personnes isolées.

Mais les résultats de ces études doivent être interprétés avec prudence, car les méthodologies, diverses mais d'inspiration assez proche sur lesquelles sont bâtis ces travaux sont souvent sujettes à caution. Compte tenu notamment de son rôle dans l'éducation des enfants, et, plus généralement, du contexte socio-culturel, il ne paraît toutefois pas surprenant que la population féminine soit la plus sensible aux variations du prélèvement fiscal. Cette observation souligne *a contrario* la principale faiblesse d'un raisonnement fondé uniquement sur le calcul de taux marginaux effectifs, qui ne tient pas compte de la valeur sociale, et non seulement financière, du travail, et repose sur une explication des comportements à partir d'un facteur de court terme, sans tenir compte des anticipations effectuées sur plus long terme (espoir de promotion sociale, volonté d'améliorer la retraite, ...).

Même si l'existence de taux marginaux effectifs élevés, souvent bien supérieurs au taux marginaux que supportent les ménages situés dans le dernier centile de la distribution des revenus, ainsi que le montre le tableau de la page 88, n'est pas un facteur évident de désincitation au travail des personnes percevant de faibles ressources, la Commission estime que ce phénomène, qui a pour effet de briser le lien entre l'effort et sa rétribution, peut créer un sentiment de désillusion chez les personnes concernées quant à ce qu'elles peuvent attendre du marché du travail, voire, plus largement, de la société.

Lors des auditions, ce point a été souligné de manière intéressante mais la Commission n'a pu collecter de démonstration, même expérimentale, pouvant étayer de manière scientifique l'affirmation.

(1) L'élasticité permet d'estimer le degré de corrélation entre deux événements *a priori* indépendants : plus elle est proche de 0, plus la corrélation est faible.

Coût salarial total ⁽¹⁾	Taux marginal de prélèvement apparent	
	Célibataire sans enfant	Couple marié avec 2 enfants
0,25 Smic	100,00	100,00
0,50 Smic	83,91	102,21
0,60 Smic	76,06	101,80
0,70 Smic	53,27	104,53
0,80 Smic	51,25	80,58
0,90 Smic	52,07	52,43
1,00 Smic	75,54	52,70
1,10 Smic	90,27	83,98
1,20 Smic	79,69	53,31
1,30 Smic	55,28	70,18
1,40 Smic	55,28	54,50
1,50 Smic	55,28	54,77
2,00 Smic	55,28	60,89
2,50 Smic	57,38	47,59
3,00 Smic	57,38	47,59
10,00 Smic	58,48	52,25
15,00 Smic	70,13	70,13
20,00 Smic	70,13	70,13

Source : DP.

(1) Le mécanisme d'intéressement n'est pas pris en compte.

S'il n'est pas sûr que les taux marginaux élevés exercent un effet désincitatif sur l'activité, ils induisent indiscutablement des comportements d'optimisation fiscale

La Commission a porté son attention sur la taxation des revenus élevés afin de porter une appréciation, d'un point de vue économique, sur le niveau du taux marginal maximal. Il lui a paru envisageable d'examiner celui-ci en tenant compte du niveau du taux de l'IS et des niveaux des taux marginaux maximaux de l'IR à l'étranger. Elle s'est donc interrogée à la fois sur les mécanismes permettant aux revenus élevés d'alléger le poids de leur imposition ou d'optimiser cette taxation, sur les risques de délocalisation des personnes percevant des revenus élevés à l'étranger, et sur les effets réels, sur les comportements de ces personnes, de ces possibilités.

Existe-t-il un lien entre taux de l'IS et taux marginal maximal de l'IR ?

La baisse du taux de l'IS à 33,3 %, combinée au maintien du taux marginal maximal à 56,8 %, aurait pu conduire à rendre beaucoup

plus intéressante la rémunération sous forme de dividendes pour les dirigeants de société et le choix de la forme de société par rapport aux autres formes juridiques adoptables par les entreprises, notamment celle de l'entreprise individuelle permettant au dirigeant de se rémunérer sous forme de BIC ou de BNC ¹. Mais la prise en compte des variables sociales remet en cause cette hypothèse.

Ainsi, selon une étude réalisée par la Direction de la prévision ² pour le XIII^e rapport du CDI de 1994 relatif à la fiscalité et la vie des entreprises, pour un dirigeant de société, la rémunération exclusivement sous forme de dividendes devient optimale à partir d'un profit brut de 1 070 000 F, mais la forme juridique de société n'est plus optimale, à partir d'un revenu de 1 270 000 F par an, la rémunération sous forme de BIC étant alors préférable à celle sous forme de dividendes.

**Statut optimal pour un chef d'entreprise
dans la vision de long terme**

Revenu	Statut juridique optimal
0 < R < 800 000	BIC
800 000 < R < 890 000	Société Salaire = 497 500 F
890 000 < R < 1 070 000	Société Salaire croissant (497 500 à 700 500) Dividendes décroissants (600 000 à 0)
1 070 000 < R < 1 270 000	Société Salaire = 700 500 Dividendes = soldes
1 270 000 < R	BIC

Source : DP.

La Commission a demandé à la DP de compléter son étude en prenant en compte le cas du gérant majoritaire de société, qui n'avait pas été retenu pour les travaux réalisés pour le CDI. Le tableau ci-dessous permet de comparer le revenu disponible marginal d'un dirigeant minoritaire de société, d'un entrepreneur individuel percevant des BIC et d'un gérant majoritaire de société.

(1) A noter qu'à la différence de l'Allemagne où ils sont plus bas, les taux applicables en IR aux travailleurs indépendants sont les mêmes que pour les autres catégories de revenus. Les différences de traitement fiscal résultent donc, en plus des aspects liés aux prélèvements sociaux, des modalités d'assiette.

(2) Benoît Bretel et *alii*, « La rémunération des dirigeants d'entreprise », *Économie et prévision* n° 110-111, 1993, pp. 213-224.

	Société	BIC	Gérant majoritaire
Revenu	100	100	100
Impôt	33,3	0	0
Charges sociales	0	6,80	6,80
Total des prélèvements	33,3	6,80	6,80
Revenu disponible	66,7	93,20	93,20
Rémunération versée	66,7	93,20	93,20
Rappel CSG	0	2,24	2,24
Revenu imposable	100	95,40	95,40
Frais réels, abattement	0	0	9,50
Revenu global imposable	100	95,40	85,90
Impôt à 56,8 %	56,8	54,20	48,80
Taxes additionnelles	4,4	0	0
Avoir fiscal	33,3	0	0
Impôt total dû	27,9	54,20	48,80
Profit net	38,8	39,00	44,40

Source : DP.

Le raisonnement en taux marginal fait ainsi apparaître que, pour un chef d'entreprise percevant des revenus supérieurs à 1 000 000 F, le choix du statut de gérant majoritaire, qui a pour effet de soumettre la rémunération du dirigeant à l'IR, mais avec la possibilité de déduire du revenu imposable, au-delà du plafond des abattements de 10 et 200 %, des frais réels, estimés, dans l'exemple ci-dessous à 10 % du revenu, est optimal.

Il existe enfin une dernière forme de perception du revenu envisageable par le chef d'entreprise, qui consiste à réinvestir les bénéfices qu'il tire de son activité et à percevoir son revenu de façon différée, sous forme de plus-values, à l'issue d'une période plus ou moins longue. Cet arbitrage n'est possible que pour les entreprises ayant adopté la forme sociétaire, puisque, en ce qui concerne les entreprises individuelles, les bénéfices seront taxés de la même façon, qu'ils soient ou non réinvestis. En revanche, si les bénéfices réinvestis par les sociétés supportent un prélèvement équivalent à celui des bénéfices distribués au titre de l'IS, la plus-value dégagée par le chef d'entreprise lors de la vente des parts de sa société, dont le cours dépend, par hypothèse, de l'effort de réinvestissement qu'il a réalisé dans le passé, n'est pas, contrairement aux dividendes, taxée au taux marginal de l'IR, mais au taux proportionnel de 19,4 %¹. Bien entendu, le choix d'une rémunération différée, qui suppose que la rémunération immédiate soit suffisante pour couvrir les besoins courants du chef d'entreprise, est plus aléatoire pour ce dernier,

(1) Toutefois, s'agissant de la cession de droits sociaux de titres de sociétés non-co-tées, ce taux s'applique au premier franc du gain net retiré de la cession (articles 92 J et 92 K du CGI).

puisque la valeur des parts de société qu'il détient dépend de la rentabilité réelle de son activité. L'arbitrage entre rémunération immédiate et différée dépend donc, en dernière analyse, d'un calcul dont le résultat final, s'il prend en compte la fiscalité, est avant tout conditionné par le degré d'aversion que ressent l'intéressé vis-à-vis du risque.

Mis à part le cas particulier des bénéfices réinvestis, et s'il est tenu compte de l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux, la baisse du taux de l'IS n'a pas eu pour effet de rendre plus favorable la taxation marginale de la rémunération immédiate du dirigeant de société par rapport à celle du chef d'entreprise individuelle.

**Le choix de certaines formes de rémunération
permet aux salariés percevant des revenus élevés
d'alléger le poids de leur imposition**

Ainsi que le montrent les développements du paragraphe « Des règles d'assiette qui conduisent à ce que les différentes catégories de revenus sont inégalement mises à contribution », certaines formes de rémunération assimilables à des salaires ne suivent pas tout à fait le régime fiscal et social des salaires. Il en va ainsi notamment :

- des cotisations de retraites surcomplémentaires, qui ne sont soumises à l'IR que lorsqu'elles excèdent le plafond de l'ensemble des cotisations de retraites ¹ et ne sont pas soumises à cotisations sociales ;
- de l'avantage en nature constitué par la fourniture d'un logement de fonction, qui n'est assujéti à l'IR que pour la valeur locative cadastrale du logement en cause, et non sa valeur réelle ² ;
- des options d'achat d'actions qui donnent lieu à la réalisation d'une plus-value imposable à taux proportionnel, et non au taux du barème de l'IR ;
- de certaines cotisations d'assurances de groupe, qui ne sont réintégrables dans les assiettes fiscales et sociales que sous déduction d'une franchise proportionnelle au plafond de la SS.

Afin de mesurer l'effet du choix de ces formes de rémunération sur le niveau du taux marginal atteint par un salarié percevant des revenus élevés, la Commission a demandé à la DP de réaliser une simulation prenant en compte la composition du foyer fiscal, dont les résultats, développés dans l'annexe 22 du second ouvrage, sont résumés par les graphiques de la page 92 en ce qui concerne le cas d'un célibataire et d'un couple marié avec deux enfants. L'étude consiste à calculer le taux marginal de prélèvement pour les salariés dont le salaire brut s'établit entre 500 000 F et 1,2 MF, lorsque la rémunération est versée intégralement sous forme de salaire, ou lorsqu'elle est versée pour les trois quarts sous forme de salaire et pour le solde sous forme soit de cotisation de retraites surcomplémentaires, soit de la mise à disposition d'un logement de fonction, soit de l'attribution d'options d'achat d'actions, soit, enfin, de cotisations d'assurance de groupe.

(1) Égal à 1,52 fois le plafond de la SS.

(2) Sauf pour les cadres dirigeants d'entreprise.

La substitution de certaines formes de rémunération au salaire permet donc aux bénéficiaires de réduire leurs taux marginaux d'imposition dans des proportions non-négligeables, qui peuvent atteindre jusqu'à 20 points de taux marginal pour un célibataire gagnant entre 840 000 et 1 100 000 F et jusqu'à près de 30 points pour un couple marié avec deux enfants dont le revenu se situe autour de 880 000 F. La réduction du taux marginal est principalement la conséquence, en ce qui concerne les cotisations retraites surcomplémentaires et les cotisations d'assurance de groupe, du fait que les divers plafonnements prévus par la législation fiscale et sociale jouent à des niveaux différents selon les cas retenus, en ce qui concerne le logement de fonction, de la prise en compte de la valeur locative cadastrale et non réelle, et enfin, en ce qui concerne les options d'achat d'actions, du régime d'imposition plus favorable. La diminution du taux marginal maximal aurait donc pour effet de diminuer, pour les salariés percevant des revenus élevés, l'intérêt de ces rémunérations de substitution, dont la justification économique est parfois discutable, notamment dans le cas des options d'achat d'action, depuis la suppression du délai de portage de ces titres. Toutefois, l'avantage fiscal résultant des décalages de plafonnements demeurerait.

La fiscalité des salaires élevés ne constitue qu'un des éléments dont tiennent compte les entreprises pour choisir leur localisation géographique

La comparaison, au sein des pays de l'Union européenne, des fiscalités applicables aux revenus d'activité élevés, et notamment aux revenus salariaux, est souvent établie de manière simpliste, en se limitant à une comparaison des taux de prélèvements fiscaux et sociaux, et des conclusions définitives en sont tirées sur les risques de délocalisation des cadres français. Ces types de comparaisons, qui, en règle générale, ne tiennent pas compte des différences entre les diverses législations nationales dans la définition des bases d'imposition¹, ne sont surtout pas réalistes, car elles ne prennent pas en compte les ajustements du salaire parfois pratiqués par les entreprises pour accompagner ou éviter l'expatriation. Or, il arrive que les prélèvements dus par les salariés percevant des revenus élevés soient pris en charge par l'entreprise, soit sous forme d'une prime de remboursement d'impôt, lorsque le salarié est expatrié, soit parce que la rémunération négociée avec des salariés dont le domicile se trouve dans l'État où réside l'entreprise correspond au salaire net de tout prélèvements. La fiscalité des revenus du travail, dans ces situations, est donc neutre pour le salarié, puisque l'entreprise compense ses effets sur le revenu disponible de ce dernier. Les bénéfices et risques fiscaux sont ainsi reportés vers l'entreprise, qui peut intégrer ce facteur, parmi de nombreux autres, dans ses choix de localisation.

Une étude réalisée en 1994 au sein de la Direction de la prévision a eu pour objet de déterminer les cas dans lesquels l'entreprise

(1) Ainsi, dans la limite des plafonnements, des abattements de 10 et 20 %, qui ne se retrouvent pas sous des formes aussi favorables chez la plupart des partenaires européens de la France.

pouvait avoir intérêt, au vu de la seule imposition des revenus du travail, à envisager une délocalisation. Le tableau qui suit résume les résultats de cette étude, pour plusieurs types de composition familiale et des durées d'expatriation de 2 et 4 ans.

Situations pour lesquelles l'entreprise a intérêt à localiser l'activité d'un salarié à l'étranger en fonction de la composition familiale, du nombre d'années d'expatriation et du montant du salaire

Composition familiale	Durée d'expatriation	Pays d'expatriation	Montant du salaire ⁽¹⁾
Couple marié avec deux enfants	2 ans	aucun cas	-
	4 ans	Pays-Bas	> 1 450 000 F
Célibataire sans enfant	2 ans	Espagne	< 250 000 F
			ou > 1 450 000 F
	4 ans	Pays-Bas	< 1 100 000 F
		Allemagne	> 400 000 F
		Pays-Bas	> 0 F
		Royaume-Uni	> 0 F
		Allemagne	> 0 F
		Italie	> 0 F
		Espagne	> 0 F

Source : Direction de la prévision.

(1) Salaire brut.

L'étude montre que le poids des prélèvements fiscaux et sociaux concernant les revenus du travail en France découle principalement du poids des cotisations sociales, mais est sensiblement corrigé, par rapport aux pays étrangers, grâce au quotient familial : le système contribue donc au maintien en France des cadres supérieurs mariés avec deux enfants et plus, voire constitue un facteur d'attrait des cadres étrangers placés dans cette situation familiale, mais incite les célibataires français à l'expatriation, notamment lorsqu'ils se situent à des niveaux de revenus élevés (autour de 1 MF). Dans ces conditions, compte tenu du report de la décision vers l'entreprise et de la multiplicité des facteurs qui entrent en ligne de compte dans les décisions de localisation des entreprises, il est difficile d'estimer que le taux marginal maximal de l'IR constitue une variable déterminante pour expliquer ces décisions de localisation.

La Commission a cependant recueilli plusieurs témoignages qui paraissent indiquer que, pour certains salariés du secteur bancaire, notamment les intervenants sur les marchés financiers, souvent jeunes et célibataires, ces incitations à la délocalisation, en particulier vers la Grande-Bretagne, ne sont pas négligeables. Par ailleurs, le raisonnement mené ci-dessus ne peut être transposé aux professions indépendantes, qui, par construction, ne bénéficient pas du système de « remboursement d'impôt », mais leurs projets de délocalisation se heurtent à d'autres difficultés, de nature réglementaires (conditions d'exercice de l'activité...) et commerciales.

**Les effets de l'imposition des revenus
sur les comportements des personnes percevant
des revenus élevés sont difficiles à évaluer**

Les économistes se sont souvent efforcés d'évaluer les effets des taux marginaux maximaux de l'IR sur le comportement des personnes percevant des revenus élevés. Les effets théoriques (effet de substitution et effet de revenu) sont identiques à ceux qui ont été décrits plus haut en ce qui concerne les personnes disposant de ressources faibles. La méthodologie de ces études repose donc aussi sur la mise en évidence d'une élasticité entre l'activité et les taux marginaux. Dans une étude récente ¹, Martin Feldstein a choisi d'utiliser une méthodologie différente de celle habituellement utilisée, en calculant l'élasticité du revenu imposable par rapport au taux marginal. Il met ainsi en évidence, à partir d'un échantillon de 4 000 contribuables dont il suit l'évolution sur plusieurs années, de fortes variations du revenu imposable à la suite de la diminution des taux marginaux de l'IR en 1986 aux États-Unis. Ces élasticités sont très fortes pour les revenus les plus élevés.

L'auteur de l'étude explique cette forte élasticité non seulement par des variations affectant l'activité des contribuables à revenus élevés, mais également par leur comportement fiscal, qui se serait traduit par l'abandon de certaines possibilités de déduction du revenu imposable, dont l'intérêt se trouverait réduit du fait de la diminution du taux marginal.

Des études comparables n'existent pas pour la France : elles ne sont d'ailleurs pas envisageables, puisque le taux marginal maximal n'a pas enregistré de variations importantes au cours des dernières années. La Commission a cependant demandé à la DGI de réaliser une étude sur l'évolution de la structure des revenus élevés depuis 1981 : les résultats et la méthodologie de cette étude sont précisés dans l'annexe 23 du second ouvrage. Cette étude fait apparaître l'augmentation de la part des traitements et salaires et, à un moindre titre, des BNC, qui contraste avec une forte baisse du BIC. Elle montre également que la part des plus-values dans le revenu total des personnes dont le revenu dominant est constitué de BIC a été très importante en 1990, par rapport notamment à 1991 et 1992, mais il est difficile d'interpréter ces résultats, faute de recherches plus approfondies que la Commission n'a pas été en mesure de réaliser.

*
* *

L'existence des taux marginaux élevés, affectant tant les personnes disposant de faibles ressources que celles percevant des revenus élevés ressort clairement des études réalisées à la demande de la Commission. Les effets de ces taux sur les comportements, des agents économiques en cause sont moins évidents : leur caractère désincitatif au travail ou à l'activité,

(1) « *The effect of marginal tax rates on taxable income : a panel study of the 1986 tax reform act* » National Bureau of Economic Research, working paper n° 4496, octobre 1993.

souvent souligné par la théorie économique, n'est pas clairement établi en pratique. Il paraît en revanche probable que l'importance des prélèvements marginaux sur les revenus déclarés constitue un facteur incitant à l'utilisation des moyens d'optimisation fiscale et suscite des tentations de fraude de l'impôt chez les personnes concernées.

Les différences entre les régimes de taxation des revenus de l'épargne conduisent les ménages à effectuer des choix économiques contestables

Les régimes d'imposition de l'épargne financière et foncière aboutissent à une taxation d'ensemble souvent favorable mais dépourvue de ligne directrice claire

Des régimes d'imposition souvent favorables...

En principe, les produits et les plus-values des placements des ménages sont imposés, au même titre que les revenus issus de leur travail, au barème de l'IR. Mais, ainsi qu'il a été vu plus haut (*cf.* le paragraphe « Des règles d'assiette qui conduisent à ce que les différentes catégories de revenus sont inégalement mises à contribution »), les produits de certains placements financiers échappent à toute taxation, du fait de nombreuses exonérations et abattements tandis que d'autres ne sont frappés qu'à un taux proportionnel fixé à un niveau sensiblement abaissé au cours des années récentes, même si s'y ajoutent des prélèvements sociaux additionnels

Le tableau ci-dessous, qui retrace la structure des revenus d'épargne financière des ménages en fonction de leur traitement fiscal, fait apparaître que la part des revenus de l'épargne ne supportant aucun prélèvement s'établissait en 1992 à 227 Mds de F, soit 46 % des revenus mesurés par la comptabilité nationale, contre 40 % en 1988.

Revenus d'épargne financière perçus en 1988 et 1992 et revenus d'épargne imposés (hors plus-value, mais y compris crédits d'impôt et avoirs fiscaux)

(En Mds de F courants)

	1988		1992	
	en Mds de F	en %	en Mds de F	en %
Revenus de l'épargne mesurés par la comptabilité nationale	341	100%	488	100%
Revenus de l'épargne connus des administrations fiscales	242	71%	326	67%
Dont :				
Revenus exonérés	105	31%	172	35%
Revenus imposés au PL	57	17%	50	10%
Revenus déclarés, dont :	80	23%	104	21%
(Revenus soumis à abattement)	(24)	(30%)	(46)	(44%)
(Revenus non imposés)	(8)	(10%)	(9)	(9%)
(Revenus imposés)	(48)	(60%)	(49)	(47%)

Les revenus de l'épargne foncière ne bénéficient pas d'allègements d'impôts aussi importants sauf pour les propriétaires occupants, qui, depuis 1965, alors qu'ils ne sont plus taxés à l'impôt sur le revenu en nature ¹ (« loyer fictif »), qui correspond au fait qu'ils occupent un logement leur appartenant, peuvent toujours obtenir des réductions d'impôt proportionnelles aux charges exposées pour l'acquisition ou l'amélioration de ce logement. Toutefois, les modalités de calcul de l'impôt pour les propriétaires bailleurs ont été rendues plus favorable ces dernières années, la loi de finances pour 1994 portant la déduction forfaitaire pour charges de gestion et d'amortissement de 8 à 10 % de ces charges et ouvrant la possibilité d'une imputation des déficits ² sur le revenu global et la loi de finances pour 1995 ajoutant la possibilité de déduire la charge réelle de l'assurance contre les impayés de loyer.

Les plus-values de cessions de valeurs mobilières et les plus-values foncières bénéficient également de régimes d'imposition favorables, qui ont été décrites au paragraphe « Des règles d'assiette qui conduisent à ce que les différentes catégories de revenus sont inégalement mises à contribution ».

Cependant, pour l'épargnant, d'autres impositions s'ajoutent à celles qui ont pour assiette le produit, sous forme de revenu ou de plus-values, tiré des placements qu'il réalise. Ces impôts et taxes ont pour assiette le patrimoine dans son ensemble, saisi lors de la détention (ISF, taxes foncières sur les propriétés bâties et non – bâties, et, dans une certaine mesure, taxe professionnelle,...) ou de la transmission (droits de mutation, droits de succession, impôt de bourse,...). Mais ces impositions, qui affectent dans des proportions très variables le rendement de l'épargne des ménages en fonction de la nature de cette dernière, accentuent le plus souvent les incohérences de la taxation des produits de l'épargne.

Globalement, le montant total du produit des prélèvements fiscaux et sociaux sur les revenus des capitaux mobiliers et les revenus fonciers s'établissait à 39 Mds de F en 1992 ³, ainsi que le montre le tableau ci-après.

(1) Ce revenu en nature reste en revanche imposé au profit des communes par la voie de la taxe foncière.

(2) Dans la limite de 50 000 F hors charges d'intérêts d'emprunt.

(3) Pour mémoire, la taxe foncière supportée par les ménages s'est élevée à 35,2 Mds de F en 1992.

Produit des prélèvements fiscaux et sociaux sur les revenus de l'épargne en 1992

(En Mds de F)

Nature des revenus d'épargne	Montant des revenus	Produits des prélèvements					Total des prélèvements
		Impôt sur le revenu	Prél. libératoire sur RCM	Contribution sociale de 1%	Prélèvement social de 1%	CSG ^(d)	
RCM soumis à prélèvement libératoire	49,5	-	15,0	0,5	0,5	0,5	16,5
RCM soumis à l'IR	49,7 ^(a)	6,7 ^(b)	-	0,5	0,5	0,5	8,2
Revenus fonciers	83,7	12,5 ^(c)	-	-	0,8	0,9	14,3
Total		19,2	15,0	1,0	1,8	2,0	39,0

Source : commission d'après des chiffres communiqués par la DGI

(a) Base nette imposable (c'est-à-dire après déduction des abattements de 8 000 et 16 000 F) hors revenus perçus par des ayers non imposés.

(b) Source DGI.

(c) En prenant pour hypothèse un taux moyen apparent de 14,95% (source : DP).

(d) Au taux de 1,1%.

... Mais dépourvue de ligne directrice claire

La superposition de régimes dérogatoires de taxation des produits de l'épargne des ménages obéit le plus souvent, tant en ce qui concerne l'épargne financière que l'épargne foncière, à des logiques sinon contradictoires, du moins concurrentes. Ainsi, de nombreuses mesures ont été mises en place pour encourager les contribuables à investir dans le logement : outre les réductions d'impôt dont ceux-ci peuvent bénéficier pour leur résidence principale, l'épargne constituée en vue de l'acquisition de logement, à travers les comptes et plans d'épargne logement, ou destinée à financer la construction de logements sociaux, à travers les livrets A, est exonérée, non seulement de l'impôt sur le revenu, mais aussi de tout prélèvement social.

Mais ces exonérations, qui bénéficient également à des épargnants n'envisageant pas d'investir dans le logement, mais recherchant le rendement sûr d'un placement sans risque, ont également pour effet d'orienter une épargne de court terme vers les intermédiaires financiers, ce qui est également le but des CODEVI, par exemple.

Dans le même temps, les pouvoirs publics cherchent pourtant à encourager l'épargnant à placer sur les marchés financiers, de préférence à travers l'acquisition d'actions, susceptible d'alimenter de façon durable les fonds propres des entreprises : le PEA permet ainsi, dans certaines conditions notamment de durée de détention des titres, l'exonération des produits des placements en action des contribuables.

Cependant, alors que le développement d'une épargne longue en action est affiché comme un objectif prioritaire, les revenus tirés des produits de taux, notamment des obligations, se voient appliqués, sans

aucune condition liée à la durée de détention des titres, un régime fiscal plus favorable que celui des dividendes, avec la possibilité d'opter pour un prélèvement libératoire de l'IR à un taux réduit.

Surtout, l'épargne investie en produits d'assurance-vie, seule forme d'épargne financière à faire aujourd'hui l'objet d'un avantage à l'entrée, grâce à une réduction d'impôt proportionnelle aux primes versées, bénéficie à la fois, sous certaines conditions, de l'exonération de l'IR et de celle des droits de succession.

Enfin, les propriétaires bailleurs, qui peuvent bénéficier, lorsqu'il investissent dans des logements neufs, d'une réduction d'IR pouvant atteindre jusqu'à 120 000 F en 1993, se voient lourdement imposés par ailleurs, du fait, notamment des taxes foncières, des droits de mutation et, dans certains cas, de l'ISF, qui pèse fortement sur l'investissement immobilier.

Ces incohérences ne traduisent pas seulement les hésitations des politiques fiscales qui se sont juxtaposées. Elles s'expliquent également parfois par la nécessité de concilier des objectifs légitimes, mais contradictoires. Ainsi, le maintien de la taxation des dividendes au barème de l'IR est justifié par la circonstance que les dirigeants d'entreprise ont la possibilité de se rémunérer soit sous forme de dividendes, soit sous celle de salaires, si bien que, sauf à accepter qu'une catégorie de ménages puisse bénéficier, du fait de sa position professionnelle, d'une imposition à l'IR à taux réduit, les taux auxquels sont soumis les dividendes ne peuvent s'éloigner de ceux du barème de l'IR.

**Cette accumulation de mesures fiscales
ne modifie pas le volume global de l'épargne
des ménages, mais affecte sa répartition
d'une façon peu satisfaisante
d'un point de vue économique
Les mesures incitatives n'affectent pas
le volume global de l'épargne des ménages**

La fiscalité affecte le rendement des placements des ménages, puisqu'elle modifie le produit que ceux-ci peuvent attendre de leur épargne. Il serait donc possible d'en déduire qu'en modifiant les règles fiscales applicables à l'épargne, les pouvoirs publics auraient la possibilité d'influencer le partage décidé par les ménages entre épargne et consommation. Mais, d'une part, la décision d'épargner obéit à bien d'autres motifs que le rendement attendu de l'épargne (par exemple, motif de précaution, notamment dans une approche en cycle de vie, dans laquelle le niveau d'épargne est inversement corrélé avec l'âge de l'épargnant), et, d'autre part, l'épargne apparaît bien souvent, notamment pour les personnes ne disposant que de faibles ressources, comme le solde du revenu disponible, déterminé par les décisions de consommation. Pour les personnes exerçant une activité non-salariée, l'épargne dégagée par cette activité est prioritairement réinvestie dans l'outil de travail, l'augmentation de la valeur du fond qui en résulte en principe étant censée produire une plus-value au moment de la cessation d'activité.

Enfin, pour beaucoup de ménages, l'acte d'épargne consiste avant tout dans la constitution d'un apport personnel dans le but d'acquérir un logement principal, ou du remboursement des sommes empruntées en vue de cette acquisition. L'investissement immobilier est alors beaucoup plus perçu comme un acte de consommation, qui répond à un besoin de sécurité rendant secondaire la rationalité du calcul économique immédiat, et, par suite, les règles fiscales applicables à cette forme d'épargne.

Ces phénomènes expliquent sans doute que le taux d'épargne global ait accusé une constante diminution, jusqu'en 1987 alors que, depuis 1980, les taux d'intérêt réels ont fortement augmenté, et la fiscalité, notamment de l'épargne financière, a constamment été plus favorable aux placements des ménages. A partir de 1987, l'épargne globale des ménages augmente légèrement, pour se stabiliser en 1992 à un niveau qui reste inférieur de plus de 4 points à celui de 1980.

Toutefois, si la fiscalité de l'épargne n'exerce qu'une influence limitée sur l'arbitrage des ménages entre épargne et consommation, elle détermine de façon plus importante leurs choix entre les différentes formes d'épargne envisageables.

**La fiscalité peut conduire les contribuables
à effectuer des choix économiques contestables
dans l'allocation de leur épargne**

En principe, le rendement relatif des produits d'épargne dépend des différences de risque et de liquidité qui existent entre les divers placements. Le tableau ci-dessous détaille l'influence de la fiscalité sur le rendement des actifs financiers les plus souvent détenus par les ménages en 1993.

**Performance réelle globale^(a) avant et après impôts
de différents placements financiers en 1993**
(En %)

Nature des placements	Performances réelles avant impôt	Performances réelles après impôt	
		Taux marginal IR 30%	Taux marginal IR 50%
Livrets d'épargne ou CODEVI	2,35%	2,35%	2,35%
PEL	3,72%	3,72%	3,72%
CEL	1,71%	1,71%	1,71%
Dépôts sur compte à terme	4,85%	2,52%	1,90%
SICAV monétaires de capitalisation ^(c)	7,20%	6,32%	6,32%
Bons du trésor à 5 ans	5,76%	3,41%	2,68%
Obligations du secteur privé ^(b)	6,91%	5,74%	5,74%
Actions françaises ^(b)	32,45%	31,41%	30,72%

Source : INSEE.

(a) La performance réelle globale prend en compte le rendement courant, la plus-value après défalcation de la hausse du niveau général des prix, mais ne prend pas en compte la taxation des plus-values, ainsi que les droits de mutation.

(b) Au-delà du plafond d'exonération, c'est-à-dire pour un revenu supérieur à 16 000 F pour un couple.

(c) Il s'agit ici de la taxation des plus-values pour les personnes qui auraient cédé plus de 332 000 F de valeurs mobilières en 1993.

Ce tableau fait apparaître, que, si l'espérance de plus-values liée à un placement financier est prise en compte, les placements en actions françaises sont les plus rémunérateurs, suivis des SICAV monétaires et des obligations françaises. La hiérarchie économique attendue, en vertu de laquelle les placements les plus rémunérateurs devraient être les plus risqués et les moins liquides, ne paraît donc pas excessivement perturbée, en ce qui concerne les placements financiers, par l'intervention de la fiscalité ¹. Il faut cependant remarquer que l'épargne investie en produits d'assurance-vie a enregistré, au cours des dernières années, une forte progression ², qui semble pouvoir être imputée à son attrait d'un

(1) On observe qu'en 1994, les rendements respectifs des divers types de placements financiers diffèrent sensiblement du tableau présenté, alors même que la fiscalité n'a que peu évolué, ce qui renforce encore le caractère dominant du marché par rapport à la fiscalité.

(2) Selon la Direction des assurances, la rémunération des produits d'assurance est ainsi passée de 51 Mds de F en 1989 à 88 Mds en 1992, tandis que l'encours progressait de 693 Mds à 1 251 Mds de F (assurance-vie-décès et capitalisation confondus) dans la même période.

point de vue fiscal. Or, cette forme d'épargne correspond à une structure de placements financiers, dans laquelle les obligations sont sur-représentées, qui ne paraît pas optimale du point de vue économique.

Si la fiscalité ne semble pas déterminante dans la répartition de l'épargne des ménages entre différents placements mobiliers, elle introduit des distorsions beaucoup plus importante dans l'arbitrage de l'investisseur entre placements mobiliers et immobiliers et, au sein de cette dernière catégorie, entre l'investissement dans le neuf ou dans l'ancien.

Les comparaisons des rendements après impôt de différents placements ¹, représentés par le tableau ci-dessous extraits du XII^e rapport du Conseil des impôts consacré à la fiscalité de l'immobilier, font ainsi apparaître que, pour un rendement équivalent avant impôt, des écarts de plusieurs points peuvent se creuser entre les placements mobiliers et immobiliers.

(1) Les hypothèses retenues par le Conseil des impôts reposaient sur la législation applicable aux revenus de 1991, qui a évolué depuis, dans le sens plutôt d'un allègement pour les revenus fonciers, mais les conclusions de l'étude demeurent cependant valides.

Les graphiques font également apparaître des différences de rendement entre l'investissement dans l'ancien ou dans le neuf, qui résultent essentiellement de la possibilité pour le propriétaire bailleur de bénéficier, dans ce dernier cas, du dispositif de réduction d'impôt dit « Quilès-Méhaignerie ».

Les effets de certains dispositifs incitatifs sont contestables

Les dispositifs fiscaux incitatifs sont nombreux et leur coût élevé

Des dispositifs incitatifs, qui doivent être distingués des allègements à vocation sociale, nombreux

Les règles de calcul de l'IR comportent de nombreux allègements, dont bénéficient les contribuables qui se trouvent, aux yeux du législateur, dans une situation spécifique, ou qui adoptent un comportement jugé souhaitable par celui-ci. La première catégorie d'allègements, qui prend souvent la forme d'abattements ou de mesures de quotients, a fait l'objet d'une étude aux paragraphes « Des règles d'assiette qui conduisent à ce que les différentes catégories de revenus soient inégalement mises à contribution » et « La prise en compte du fait familial au regard des prélèvements fiscaux et sociaux ». Outre les mesures concernant les revenus de capitaux mobiliers, également étudiées précédemment, les mesures fiscales qui ont pour objet d'inciter les contribuables à adopter certains comportements prennent, quant à elles, la forme d'une déduction à opérer sur le revenu imposable ou d'une réduction de la cotisation d'impôt.

Ainsi, pour l'imposition des revenus de 1993, il existe 7 catégories de charges déductibles du seul revenu global et 18 catégories de charges ouvrant droit à réduction d'impôt.

Ces dispositifs généraux doivent être complétés par l'étude des allègements bénéficiant aux ménages en tant qu'investisseurs, et des allègements ne concernant que les salariés. De plus, à ces allègements destinés à inciter les ménages à adopter certains comportements économiques, s'ajoutent des dispositifs prévus pour favoriser certaines activités à caractère professionnel mais détournés de leur objet au profit de particuliers pour réaliser des placements financiers.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas d'allègements à vocation économique, il faut mentionner les mesures destinées à favoriser les dons aux œuvres sociales, qui permettent de réduire la cotisation d'IR à concurrence d'une partie de la somme versée à des organismes à vocation caritative ou d'intérêt général, comme des syndicats ou des partis politiques.

Ces mesures ¹ ont pour objet de soutenir le développement de certains secteurs de l'économie, parfois dans des zones géographiques déterminées. Les plus importantes, en dehors de la réduction d'impôt en faveur de l'assurance-vie évoquée au paragraphe précédent, peuvent être regroupées en grandes catégories, qui se recoupent parfois :

- les mesures destinées à soutenir l'activité du bâtiment et l'offre de logements : elles permettent à des propriétaires occupants de diminuer leur cotisation d'IR, en proportion soit des intérêts d'emprunts contractés pour l'acquisition ou la construction de leur habitation, soit des sommes consacrées à la réparation de cette habitation ou à des propriétaires bailleurs de bénéficier d'une réduction d'impôt proportionnelle à leur investissement (dispositif Quilès-Méhaignerie), ou enfin de déduire de leur revenu imposable les déficits et charges foncières résultant des investissements réalisés dans des monuments historiques ;
- les mesures destinées à soutenir le développement économique dans les DOM : elles permettent à des particuliers de bénéficier d'une réduction d'impôt correspondant à la moitié des investissements effectués dans certains secteurs économiques de ces départements, ou à des entreprises, de déduire en totalité de leur bénéfice imposable de tels investissements ;
- les mesures destinées à soutenir la création d'entreprises nouvelles, qui permettent aux épargnants de bénéficier d'une réduction d'impôt proportionnelle à leur investissement, ou à des salariés de diminuer leur cotisation d'IR à hauteur d'une partie de la somme qu'ils investissent dans la société nouvelle ayant pour objet de racheter l'entreprise dans laquelle ils travaillent, ou encore à des investisseurs de déduire de leur revenu imposable la perte en capital liée à la création d'une entreprise nouvelle ;
- les mesures destinées à soutenir l'emploi, qui permettent notamment aux ménages de bénéficier d'une réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile ;
- les mesures destinées à soutenir tel ou tel secteur économique, notamment la construction navale, par la possibilité de déduire du revenu imposable des sommes investies dans l'acquisition de navires civils ou de bateaux de pêche, ou encore le cinéma, par une déduction imputable sur le revenu des souscripteurs de parts de SOFICA.

Des dispositions dont le coût pour les finances publiques n'est pas négligeable et croît constamment

Les dispositions incitatives imaginées par le législateur, dont la Commission n'a ici retenues que les plus importantes, à la fois en termes de nombre de contribuables concernés et de montants de la dépense fiscale, sont donc à la fois assez étroitement concentrées sur un certain nombre de catégories, sans éviter de temps à autres quelques redondances, et très foisonnantes. Leur coût est élevé, ainsi que le montre le tableau page 106.

(1) Certaines mesures en voie d'extinction, comme la possibilité pour les personnes nées avant le 1^{er} janvier 1932 et toujours en activité, de déduire de leur revenu imposable des investissements effectués en actions ou la réduction d'impôt au titre des sommes déposées dans des fonds salariaux créés avant le 23 octobre 1986, ne sont pas étudiées dans le présent chapitre.

Au total, si la dépense fiscale liée à la réduction d'impôt « assurance-vie » (plus de 5 Mds de F en 1992, voir l'annexe 24 du second ouvrage) est ajoutée à celles résultant des mesures sus-énoncées, le coût total pour les finances publiques de ces diverses dispositions était en 1992 de 21 Mds de F, dont plus de la moitié consacrée à soutenir le bâtiment et l'offre de logements. Selon l'évaluation réalisée par le SLF pour le projet de loi de finances pour 1995, il serait de plus de 25 Mds de F pour l'année 1994, soit une augmentation de 20 % en deux ans. Comme le montre le graphique 9 ci-dessous, le montant des dépenses fiscales à vocation économique a considérablement augmenté entre 1982 et 1992, passant, en francs courants de 11,7 Mds à 21 Mds, soit une croissance de près de 80 % (cf. l'annexe 24 du second ouvrage) (17 % en francs constants).

Cependant, de telles dépenses pourraient être justifiées, d'un point de vue strictement économique, si leur efficacité était démontrée. Or, même si les études s'efforçant d'évaluer l'efficacité de ces dispositifs restent rares car elles supposent des travaux complexes, les tentatives menées pour certaines des mesures évoquées montrent que si ces dernières remplissent parfois leurs objectifs à court terme, elles sont peu efficaces à plus long terme. Elles suscitent l'apparition d'effets néfastes aux secteurs ou zones qu'elles prétendent soutenir et surtout, disproportionnés au regard des ruptures qu'elles provoquent en termes d'égalité devant les charges publiques.

Dépense fiscale résultant de certaines mesures d'incitation à vocation économique en 1992

Type de mesures	Dépense fiscale en 1992 (en Mds F) (1)	Nombre de bénéficiaires (en milliers) (2)	Dépense fiscale par bénéficiaire (en F) (1)/(2)
Mesures destinées à soutenir le bâtiment et l'offre de logements			
Réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunt contractés pour l'habitation principale	10,0	3 766,7	2 600
Réduction d'impôt au titre des dépenses de grosses réparations pour l'habitation principale	1,4	1 005,9	1 400
Réduction d'impôt au titre des dépenses engagées pour les logements consacrés à la location	1,3	57,0	22 800
Déduction du revenu global des déficits et charges foncières afférents aux monuments historiques, nues-propriétés et opérations groupées de restauration immobilière	0,5	16,0	31 250
Mesures destinées à soutenir le développement économique dans les DOM			
Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans les DOM-TOM	0,4	15,0	27 000
Déduction du bénéfice des entreprises soumises à un régime réel d'imposition des investissements effectuées dans les DOM-TOM	0,5	-	-
Mesures destinées à soutenir la création d'entreprises nouvelles			
Réduction d'impôt au titre des apports en numéraire à des sociétés nouvelles et à des sociétés spécialisées dans l'apport de fonds propres à des entreprises nouvelles	0,2		
Réduction d'impôt au titre des apports en numéraire que les salariés effectuent à une entreprise nouvelle ayant pour objet de racheter leur entreprise	-	nd	
Déduction des intérêts d'emprunt contractés par les salariés pour le rachat de leur entreprise	-	nd	
Mesures destinées à soutenir l'emploi			
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile	3,1	620,8	5 000
Réduction d'impôt au titre des sommes déposées dans des fonds salariaux	0,0	nd	
Mesures destinées à favoriser les dons aux oeuvres sociales			
Réduction d'impôt au titre des dons affectés à des oeuvres ou organismes d'intérêt général (y compris partis politiques).	1,1		
Réduction d'impôt au titre des cotisations versées à des organisations syndicales	0,2		
Mesures destinées à soutenir certains secteurs économiques			
Déduction du revenu imposable des souscriptions en numéraire au capital des SOFICA	0,1	2,5	40 000
Déduction du revenu imposable des versements effectués pour l'acquisition de parts de copropriété de navires civils	0,1		
Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréée	0,1		

Des dispositifs incitatifs dont l'efficacité, délicate à mesurer, n'est pas démontrée à longue échéance, et qui paraissent parfois porteurs d'effets pervers

Des mesures dont l'efficacité n'est pas toujours établie

L'efficacité économique des mesures d'incitations fiscales est délicate à mesurer, car les quantités qu'elles affectent (nombre de bâtiments acquis, construits ou rénovés, nombre d'entreprises nouvelles créées, nombre d'emplois créés, activité économique d'un secteur ou d'une zone géographique,...) sont sensibles à de nombreux autres facteurs. Toutefois, une tentative pour évaluer l'efficacité des mesures fiscales étudiées peut être menée à partir des différents critères : l'importance économique de l'aide fiscale pour le secteur concerné, le montant unitaire de l'avantage pour le bénéficiaire et enfin, l'accessibilité du régime, compte tenu des conditions exigées pour en obtenir le bénéfice.

Si certaines des mesures d'incitation étudiées représentent des économies d'impôts non-négligeables pour les contribuables qui en bénéficient, elles ne contribuent à orienter vers les secteurs dont elles ont pour objet de soutenir l'activité que des flux limités.

Ainsi, alors qu'à sa création en 1991, la dépense fiscale pour la déduction des versements effectués pour l'acquisition de navires était estimée à 75 MF, elle n'a en fait jamais représenté plus de 10 MF. De même, la déduction, possible dans la limite de 25 % du revenu imposable, des sommes investies dans des souscriptions en numéraire au capital des SOFICA contribue à orienter des flux financiers vers la production de films : ces sommes représentaient, selon le Centre national de la cinématographie, près de 180 MF en 1993, pour un investissement total dans la production de films en France d'environ 3 Mds de F. Mais ce dispositif, dont le coût était de 100 MF en 1993, ne bénéficiait qu'à 2 500 contribuables, permettant à ceux-ci d'obtenir une économie d'impôt d'un montant moyen élevé (environ 45 000 F en 1993). L'effet de telles incitations sur l'équilibre du système fiscal dans son ensemble paraît disproportionné au regard de leur impact économique limité.

D'autres mesures n'ouvrent droit, à l'inverse, qu'à des économies d'impôt si faibles pour les personnes qui en bénéficient qu'il paraît peu probable qu'elles soient intégrées dans le calcul économique des agents lorsque ces derniers décident de l'emploi de leurs ressources. Il en va ainsi notamment de la réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunts contractés pour l'habitation principale (cf. l'annexe 24 du second ouvrage). Cette mesure, qui correspond à une dépense fiscale d'un montant très élevé (10,8 Mds de F en 1992), affecte un grand nombre de foyers fiscaux (plus de 3,4 Millions en 1992), mais ne représente en moyenne qu'une économie de 3 à 4 000 F par an par bénéficiaire. Même si les dépenses engagées donnent droit à une réduction d'impôt sur plusieurs années (5 ans à partir de 199, il est difficile de concevoir qu'un avantage aussi modique puisse déterminer une décision d'acquisition qui porte en règle générale sur plusieurs centaines de milliers de F. Des observations analogues peuvent être faites en ce qui concerne la réduction

d'impôt au titre des « grosses réparations », qui concernait plus d'un million de contribuables en 1992, pour une économie d'impôt moyenne par bénéficiaire et par an qui se situait, en fonction des niveaux de revenus, entre 1 500 et 2 000 F (cf. l'annexe 24 du second ouvrage).

Certaines mesures sont redondantes avec d'autres allègements fiscaux. Il en va ainsi de la réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréée, dont bénéficient les professionnels indépendants qui décident d'adhérer à un tel organisme et dont le chiffre d'affaires n'excède pas les limites prévues pour l'application du régime du forfait. Plafonné à 6 000 F par an par foyer, cet avantage fiscal se cumule, pour les personnes qui en bénéficient, avec l'économie d'impôt résultant de l'application de l'abattement de 20 % aux bénéfices des professionnels lorsqu'est remplie cette même condition d'adhésion à un organisme agréé.

Certaines mesures, enfin, nécessitent la satisfaction de conditions si restrictives qu'elles les privent, en réalité, de tout effet notable. C'est notamment le cas des incitations fiscales à la création d'entreprises nouvelles : la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de sociétés nouvelles est ainsi subordonnée à la condition que l'entreprise en cause entre dans le champ d'application des articles 44 sexies ou septies du CGI, dont l'interprétation fait l'objet d'un abondant contentieux. Au total, la dépense fiscale liée à cette réduction d'impôt ne représentait que 130 MF en 1991. La réduction d'impôt au titre de souscriptions en numéraire au capital de sociétés non-cotées, que la loi du 11 février 1994 sur le développement des petites et moyennes entreprises, dite loi « Madelin », lui a substitué à compter de l'imposition des revenus de 1994, ne paraît pas avoir supprimé cet inconvénient, puisque les sociétés bénéficiaires doivent satisfaire, outre les conditions de l'article 44 sexies, deux exigences supplémentaires. Les mêmes observations peuvent être faites en ce qui concerne les réductions et déductions d'impôt relatives au rachat de leur entreprise par les salariés ¹. Ces exigences très sévères, sans doute imposées par des risques d'évasion fiscale non-négligeables, nuisent considérablement à la lisibilité de ces mesures pour le contribuable.

De façon plus générale, les mesures d'incitation fiscale liées à l'IR subissant une forte instabilité : par exemple, la réduction d'impôt au titre des « intérêts d'emprunts et des dépenses de ravalement » a enregistré trois modifications majeures en moins de dix ans, tandis que la réduction au titre des « grosses réparations » en a connu cinq depuis 1985.

En définitive, la Commission estime que ces mesures n'ont qu'un faible impact économique réellement établi et, dans certains cas, n'ont comme seul effet que de permettre à des contribuables, le plus souvent à revenus élevés, d'échapper en partie ou en totalité à l'impôt. Ces allègements fiscaux nuisent, sans contrepartie sérieuse, à la lisibilité

(1) Ces opérations fragilisent par ailleurs les fonds propres des entreprises.

de l'impôt et perturbent le principe de l'égle répartition de la charge publique entre les citoyens.

Elle s'interroge de plus sur des avantages fiscaux, qui souffrent des mêmes défauts, mais dont l'efficacité paraît établie, au moins à court terme.

Certaines incitations fiscales sont efficaces mais porteuses d'effets pervers

Certaines formes d'incitation fiscale ont eu des effets importants sur l'activité du secteur ou de la zone qu'elles avaient pour objet de soutenir : il s'agit de la possibilité, pour les propriétaires de monuments historiques en location ou d'immeubles faisant l'objet d'opérations groupées de restauration immobilière, de déduire de leur revenu imposable les déficits fonciers liés à ces bâtiments, de la réduction d'impôt au titre des dépenses engagées pour les logements consacrés à la location, dite « Quilès-Méhaignerie », et des divers avantages fiscaux dont les particuliers peuvent bénéficier lorsqu'ils investissent dans les DOM-TOM. Mais, dans les trois cas, ces incitations se sont accompagnées d'effets pervers non-négligeables.

Les déficits fonciers ne sont en principe pas déductibles du revenu global¹. Certaines exceptions sont toutefois prévues par la loi, notamment en ce qui concerne les déficits fonciers liés aux charges foncières afférentes à la location de monuments historiques ou d'immeubles faisant l'objet d'opérations groupées de restauration immobilière (dispositions issues de la loi dite « Malraux » du 4 août 1962). La dépense fiscale résultant de cette possibilité d'imputation, ainsi que de celle des déficits fonciers des immeubles loués en nue-propriété, était relativement élevée, puisqu'estimée à 597 MF en 1992 (*cf.* l'annexe 24 du second ouvrage). Le Conseil des impôts, dans son XII^e rapport de 1992, estimait toutefois le dispositif efficace et justifié par l'intérêt économique des opérations de rénovation immobilière. Mais, cet avantage fiscal, dont le nombre de bénéficiaires a doublé en trois ans, passant de 16 000 en 1989 à 32 000 en 1992, est à l'origine de nombreux montages ayant pour objet d'éluder l'impôt et introduit par suite un élément de perturbation non-négligeable dans la progressivité de ce dernier. Si, en 1992, le déficit moyen imputable sur le revenu global n'était, pour les 18 000 contribuables déclarant un déficit cette année, que d'environ 57 000 F, il était de près de 120 000 F, pour les contribuables dont le revenu imposable était supérieur à 1 MF, ce qui correspondait à une économie moyenne d'impôt d'environ 70 000 F pour cette catégorie de contribuables. La Commission a notamment relevé le cas, sans doute marginal mais cependant significatif, d'un particulier dont la contribution fiscale théorique, résultant de l'application du barème, s'élevait à 800 000 F, mais qui, du fait de l'imputation d'un déficit foncier « Malraux », se trouvait non-imposable.

(1) La loi de finances pour 1994 a toutefois autorisé l'imputation des déficits fonciers résultant de dépenses autres que les intérêts d'emprunt dans la limite de 50 000 F (limite portée à 70 000 F en loi de finances pour 1995).

La réduction d'impôt « Quilès-Méhaignerie » ¹, qui arrive à extinction en 1997, n'a pas d'effets aussi perturbateurs sur la progressivité de l'impôt (voir l'annexe 24 du second ouvrage). En 1992, année durant laquelle la dépense fiscale s'éleva à plus de 1,6 Mds de F, le montant moyen de l'économie d'impôt pour un foyer fiscal représentait environ 30 000 F. La mesure semble avoir été efficace, puisque le nombre de logements locatifs mis en construction aurait augmenté de 8 000 par an, selon le ministère du Logement et le CEREVE, entre 1985 et 1989. En revanche, elle a contribué à la désaffection des investisseurs pour l'investissement dans le locatif ancien, puisque le bénéfice de la mesure était réservé aux logements neufs. Par ailleurs, elle a conduit à orienter les ressources disponibles vers des logements locatifs de petite surface, la réduction étant calculée en proportion d'un investissement plafonné à 800 000 F dans le cas le plus favorable, qui ne correspondent pas nécessairement à la demande de logements ².

Enfin, la Commission s'est interrogée sur le maintien des aides fiscales en faveur de l'investissement dans les DOM-TOM. En principe, la seule disposition spécifique aux particuliers consiste en une réduction d'impôt au titre d'investissements effectués principalement dans l'immobilier (voir l'annexe 24 du second ouvrage). A ce titre, 15 000 contribuables environ, dont près de 80 % en 1992, contre 70 % en 1989, étaient domiciliés dans ces parties du territoire national, ont effectué près de 2,4 Mds d'investissements dans les DOM-TOM en 1992, contre 3 Mds en 1989. La dépense fiscale correspondante était évaluée à environ 380 MF à la même date, chaque contribuable intéressé ayant donc bénéficié en moyenne d'un avantage en impôt d'environ 25 000 F, la réduction moyenne s'établissant à plus de 80 000 F pour les contribuables dont les revenus sont supérieurs à 1 MF. Mais, les particuliers peuvent également bénéficier, s'ils investissent sous la forme d'une structure d'entreprise non-soumise à l'IS ³, de la possibilité d'imputer sur leur revenu imposable, d'une part, en totalité l'investissement réalisé, s'il correspond à une dépense éligible à la déduction prévue par l'article 238 bis HA du CGI, et, d'autre part, les déficits d'exploitation enregistrés par la suite. L'annexe 25 du second ouvrage, extraite du rapport Richard ⁴ de juillet 1991 sur la fiscalité dans les DOM-TOM, donne un exemple d'optimisation fiscale utilisant ce type de structures. Alors qu'en 1989, le montant des investissements déduits par les entreprises soumises à l'IR ne représentait que 11,5 % du montant total des investissements réalisés par des entreprises au titre de ces dispositions, il s'établissait à plus de 36 % ;

(1) Le champ d'application de cette mesure a été étendu, par la loi de finances pour 1994, aux dépenses engagées pour des travaux de transformation de locaux vacants en logements.

(2) L'INSEE attribue la diminution de la surface moyenne des logements proposés à la location, qui est passée de 69 m FD en 1988 à 62 m FD en 1992, à l'incidence du dispositif « Quilès-Méhaignerie ».

(3) SNC, quirats de navires (pour les bateaux de plaisance), sociétés en participation, EURL, ...

(4) Rapport d'information n° 2215 sur la fiscalité dans les DOM, présenté par Alain Richard, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 1991.

représentant 3,5 Mds d'investissements en 1992. Les investissements des entreprises, toutes formes juridiques confondues, vers les DOM-TOM ont représentés plus de 9,6 Mds d'investissements en 1992, pour une dépense fiscale évaluée au total à 1,4 Md de F contre 520 MF en 1989.

Les effets de ces mesures fiscales sur le développement économique des DOM-TOM sont incontestables : ils ont été soulignés par plusieurs rapports ¹, et ont été confirmés à la Commission par les personnes qu'elle a auditionnées. Mais, ils se sont aussi accompagnés d'effets pervers non – négligeables pour l'équilibre du développement local, en provoquant notamment une forte hausse de la charge foncière, ce qui pèse fortement sur la construction de logements sociaux, et en contribuant à la création d'activités de faible rentabilité, qui entretiennent une concurrence déloyale avec les entreprises existantes, notamment dans le secteur du tourisme. Surtout, même si elle demeure limitée, l'utilisation des dispositions destinées aux entreprises par des contribuables métropolitains, qui permet à ces derniers d'imputer sur leur revenu global des sommes parfois très élevées, en contrepartie d'investissements dans des biens qui ne restent pas toujours affectés ou localisés dans les DOM-TOM, n'en constitue pas moins un facteur de perturbation préoccupant de l'équilibre général du système fiscal.

Certains des dispositifs existants paraissent peu critiquables

Il s'agit, en premier lieu, des réductions d'impôt auxquelles peuvent prétendre les particuliers qui emploient un salarié à domicile (voir l'annexe 24 du second ouvrage). Il en existait deux : le bénéfice de la première était limité aux contribuables âgés de plus de 70 ans ou invalides, tandis que la seconde, qui lui a été substituée en 1991, a une portée plus générale. Les effets de cette dernière mesure ne sont pas encore parfaitement connus : son coût n'est pas négligeable (3,1 Mds de F en 1992), mais ses effets sur l'emploi seraient importants, puisque 40 000 emplois ² auraient été créés grâce à cette mesure. Ses conséquences sur l'équité du système fiscal sont également limitées, puisque la réduction d'impôt moyenne s'établissait à environ 5 000 F pour 620 000 foyers bénéficiaires, dont 42 % des foyers dont le revenu imposable est supérieur à 1 MF. ³

Les réductions d'impôt destinées à favoriser les dons aux œuvres sociales ou aux organismes d'intérêt général n'introduisent pas de distorsions dans les relations économiques des agents, puisque les organismes qui en bénéficient n'évoluent pas dans le secteur concurrentiel, et elles ne perturbent que faiblement l'équité du système fiscal, puisqu'elles sont fortement plafonnées : dans le cas le plus favorable, elles ne

(1) Notamment le rapport Ripert sur *L'égalité sociale et le développement économique dans les DOM*, 1990, et le rapport Richard sur *La fiscalité dans les DOM*, 1991.

(2) Chiffres Direction de la prévision, en équivalent temps plein.

(3) La loi de finances pour 1995 a porté le plafond des dépenses servant de base à la réduction de 26 000 F à 90 000 F, ce qui autorise une réduction d'impôt pouvant atteindre 45 000 F.

peuvent dépasser 40 % d'une base elle-même limitée à 5 % du revenu imposable (soit une économie d'impôt plafonnée à 20 000 F pour un revenu imposable de 1 MF). De surcroît, ces mesures servent à financer des activités d'intérêt général et il résulte des auditions qu'elles constituent une aide efficace pour susciter la générosité des donateurs potentiels.

*
* *

Au terme de ce constat, une évidence s'impose : la complexité... et la nécessité d'évoluer.

Mais, chacun, en fonction de sa sensibilité propre, de sa manière de qualifier les données, aussi objectives que possibles, qui viennent d'être présentées projettera sa propre réforme.

La Commission a donc souhaité énoncer les objectifs qu'elle suggère de retenir, sans sous-estimer les contraintes qui pèsent sur une telle évolution.

Deuxième partie

Les objectifs et les contraintes d'une réforme de l'impôt sur le revenu

Les objectifs d'une réforme

La spécificité de l'impôt sur le revenu à l'égard des autres prélèvements doit être maintenue

Il n'y a pas lieu de faire évoluer la part respective des prélèvements directs et des prélèvements indirects pesant sur les ménages

La Commission s'est interrogée sur la nécessité de faire évoluer le partage entre les prélèvements directs (cotisations sociales et impositions directes) et les prélèvements indirects. Cependant, tant les motifs économiques (risque inflationniste lié à la TVA notamment, contraintes internationales), sociaux (la TVA pèse davantage sur les revenus faibles) que de principe (la Commission considère que le prélèvement indirect ne permet pas comme le prélèvement direct de marquer le lien d'appartenance du citoyen à la nation) conduisent à préconiser de ne pas augmenter les prélèvements indirects au détriment des prélèvements directs.

Symétriquement, il ne paraît pas souhaitable de renforcer les prélèvements directs par transfert de prélèvements indirects. En effet, il est apparu nettement, au travers des auditions notamment, que le niveau actuel des prélèvements directs pesant sur les ménages est de plus en plus mal ressenti. Sa croissance continue, le renforcement de la progressivité d'ensemble, alimentent les critiques et provoquent découragements et comportements d'évitement. Par ailleurs, la situation de notre pays en ce qui concerne les taux de TVA est cohérente avec celle des autres états de la Communauté européenne et n'oblige pas à envisager leur baisse (voir l'annexe 26 du second ouvrage).

Il est donc suggéré de ne pas chercher à modifier, sur le long terme, l'équilibre actuel entre les prélèvements directs et les prélèvements indirects. Au demeurant, à la différence du partage entre les prélèvements sociaux et les prélèvements fiscaux, la singularité française n'est pas marquée en la matière.

La Commission estime, en revanche, nécessaire d'examiner l'équilibre actuel des prélèvements directs entre eux. Elle a concentré son

attention sur l'impôt sur le revenu, la contribution sociale généralisée, les cotisations sociales et la taxe d'habitation.

Ce faisant, elle laisse de côté les taxes foncières, l'ISF et les droits de mutation, à titre gratuit et à titre onéreux.

**La recherche d'une meilleure cohérence
entre l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation,
la contribution sociale généralisée
et les cotisations sociales passe
par une clarification de leurs objets respectifs**

Le constat a fait mention des discordances entre les dépenses des collectivités locales et des organismes sociaux et les ressources qui servent à les financer. Il a également fait apparaître les liens existant entre les différentes ressources et leurs effets sur leurs rendements respectifs. Il a enfin permis d'observer que, de plus en plus, les dépenses publiques font l'objet de financements conjoints et que l'État est amené à supporter une partie des charges des collectivités locales (par l'effet des mécanismes de plafonnement et de dégrèvement) et des organismes de protection sociale (110 milliards en 1993 pour la Sécurité sociale).

Dans ces conditions, l'objectif général serait de permettre que chaque organisme public ayant pouvoir sur des dépenses dispose de ressources cohérentes avec les dépenses dont il a la charge, si possible disjointes des autres prélèvements et que, surtout, l'ensemble forme un dispositif moins complexe, mieux lisible et plus conforme au principe d'égalité.

Idéalement, cela signifie que chaque collectivité locale (ou groupement de collectivités locales), chaque branche de la Sécurité sociale, devraient être connues, et reconnues, comme gestionnaires d'une forme de dépense publique et qu'elles devraient, chacune, bénéficier, à ce titre, de ressources propres.

Cette clarification permettrait également que les fonctions essentielles de l'État lui-même, dont il a été observé qu'elles étaient perçues de manière confuse par nos concitoyens, soient elles-mêmes mieux comprises.

**L'autonomie de la taxe d'habitation
et de l'impôt sur le revenu devrait être renforcée**

Face à cet objectif et au regard de sa complexité, de l'éclatement de son affectation entre les différentes collectivités, de son lien avec d'autres impôts, des différences de pression fiscale qu'il provoque selon les zones géographiques, l'impôt local, et singulièrement la taxe d'habitation, est un impôt dont la réforme est réclamée en permanence.

Bien que la Commission ait été consciente qu'il ne lui appartenait pas d'en proposer la réforme – la taxe d'habitation devait simplement figurer dans le constat –, elle s'est néanmoins interrogée sur ses liens avec l'impôt sur le revenu. Dès lors que la taxe d'habitation est

une forme un peu archaïque, mais relativement simple, d'imposition du revenu, reposant sur l'élément indicatif de ce dernier que représente le logement, qu'elle comporte des éléments de calcul liés à l'impôt sur le revenu lui-même (sous certaines conditions, les personnes exonérées d'impôt sur le revenu le sont aussi de taxe d'habitation), cette réflexion lui a paru nécessaire.

La question peut se poser de manière radicale : faut-il remplacer la taxe d'habitation, en tout ou en partie par l'impôt sur le revenu réformé ? ou de manière plus modeste : faut-il revoir les liens actuels de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu ?

***Faut-il remplacer la taxe d'habitation
par un autre type d'impôt sur le revenu ?***

La Commission n'est pas mandatée pour répondre de manière approfondie et circonstanciée à cette question mais, compte tenu des liens entre ces deux impôts, elle a souhaité donner quelques indications.

Si on entend supprimer la taxe d'habitation et la remplacer par un impôt sur le revenu,¹ on peut le faire soit sous la forme d'une taxe additionnelle, uniforme ou comprise entre certains seuils, qui viendrait majorer au profit des collectivités locales l'impôt sur le revenu, soit, sous la forme d'un impôt local sur le revenu, démarquant plus ou moins l'impôt perçu au profit de l'État.

Aucune des deux orientations ne paraît très satisfaisante. En plus des inévitables questions de répartition du produit de l'impôt entre collectivités, la première conduirait en fait à dénier aux assemblées locales toute possibilité d'ajustement des taux et réduirait les responsabilités que leur ont confiées les lois de décentralisation.

La seconde se heurterait également à de considérables difficultés techniques dans le mode d'affectation de la ressource aux collectivités locales. Quelle péréquation mettre en œuvre dès lors que les flux issus du paiement de la taxe d'habitation actuelle sur les résidences secondaires disparaîtraient ? Comment les taux seraient-ils fixés par les collectivités ? Comment résoudre les problèmes de déplacement du domicile pour fuir les communes où l'impôt sur le revenu local serait excessif ? Ces questions, non-limitatives, ne sont sans doute pas insurmontables. Elles sont cependant bien réelles.

A vrai dire, d'une part, il est préférable, en matière fiscale, de diversifier les assiettes des impôts, d'autre part, il n'est pas évident que la taxe d'habitation soit à ce point mal conçue. Bien que critiquable, elle possède une logique interne forte. Le logement est une donnée objective qui a l'avantage d'être identifiable, non-mobile et, somme toute, en rapport avec le niveau de vie du foyer considéré. Par surcroît, le fait que l'impôt affecté aux collectivités locales est un impôt dont les modalités

(1) La taxe départementale sur le revenu (TDR), dont la création a été abandonnée en 1992, répondait pour partie à ce schéma puisqu'elle substituait un impôt sur le revenu à la part départementale de la TH.

de calcul sont fonction du logement n'est pas illogique. Il permet d'établir une relation forte entre le contribuable et la collectivité considérée sur une base, le logement, qui a des liens sérieux avec le niveau des dépenses locales.

Il reste que les valeurs actuellement retenues pour le calcul de la taxe d'habitation ne sont pas le juste reflet du marché locatif local et que cela constitue l'une des sources des distorsions qui ont été relevées dans le constat.

L'ensemble de ces considérations, en même temps qu'un souci de réalisme, ont conduit la Commission à considérer que réformer la taxe d'habitation en même temps que l'impôt sur le revenu, en l'asseyant sur le revenu réel, ne devrait pas être retenu et, plus encore, qu'il était légitime de considérer le mécanisme actuel de la taxe d'habitation comme valide tant que l'on n'aura pas mis au point et testé un autre système, avec l'assurance qu'il est préférable au système actuel. Il lui a paru possible dès lors de raisonner sur la base d'une réforme de l'impôt sur le revenu n'englobant pas la taxe d'habitation.

La réforme nécessaire de cette dernière lui paraît devoir être effectuée en priorité par la mise en œuvre de la révision des bases locatives.

Faut-il revoir les liens actuels de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu ?

Rappelons que, pour ce qui concerne la taxe d'habitation due au titre de la résidence principale, en dehors des abattements pour charges de famille, il existe des abattements facultatifs (c'est-à-dire dont l'existence ressort de la compétence du conseil municipal), des exonérations ou des dégrèvements partiels qui sont fonction du montant de l'impôt sur le revenu et, dans certains cas, de la situation personnelle des contribuables (être titulaire de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité ou de l'allocation aux adultes handicapés, être invalide ou infirme, être âgé de plus de 60 ans ou être veuf ou veuve, par exemple).

Dans ces conditions, il va de soi que, si l'impôt sur le revenu est réformé, il faudra en mesurer l'impact sur la taxe d'habitation et, le cas échéant, procéder à une révision des modalités actuelles d'allègement de la taxe d'habitation ; cette révision pourrait avoir pour objet de prendre en compte les effets sur la taxe d'habitation de la réforme de l'impôt sur le revenu. Elle pourrait aussi avoir pour ambition de retenir des critères fondés sur le revenu et non des critères fondés sur la non-imposition ou le montant de l'impôt sur le revenu. Une telle disposition irait dans le sens de l'objectif de clarté et d'indépendance des prélèvements, sans remettre en cause les équilibres actuels de la taxe d'habitation. Elle permettrait comme aujourd'hui d'alléger la TH des personnes disposant de faibles ressources, contribuant ainsi à rendre leur participation aux dépenses publiques plus légère.

Ces remarques répondent à la question de savoir s'il faut alléger la taxe d'habitation à raison du revenu. La rigueur impose de poser la question symétrique : ne faudrait-il pas déduire du revenu imposable

à l'impôt sur le revenu, le montant de la taxe d'habitation ? Ne paie-t-on pas indûment de l'impôt sur l'impôt ? Autrement dit, la taxe d'habitation doit-elle demeurer non – déductible ?

De l'avis de la Commission, la réponse à cette dernière question est nettement positive. Sans chercher à développer un argumentaire exhaustif, il est clair que la taxe d'habitation – qui est fondamentalement une imposition sur le revenu – n'est pas une charge déductible du revenu comme le sont des frais professionnels ou plus largement les frais d'acquisition du revenu ; elle constitue une dépense personnelle, liée aux avantages que procure la collectivité locale de résidence.

Enfin, rendre déductible la taxe d'habitation serait en totale contradiction avec l'objectif visant à ce que les décisions d'augmentation de cotisations prises par telle ou telle collectivité ayant pouvoir de décider de dépenses (les collectivités locales au cas particulier) demeurent sans incidence sur les autres ressources fiscales ou sociales. En outre, une telle mesure accentuerait l'effet dégressif de la TH.

La CSG doit s'affirmer comme une imposition sur les revenus affectée à la protection sociale

Techniquement, la fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu serait d'un faible intérêt au regard des nombreux inconvénients qu'elle entraînerait

La « CSG », qui se décompose, en droit ¹ comme en fait, en trois contributions :

- 1) la « contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement » ;
- 2) la « contribution sociale sur les revenus du patrimoine » ; ²
- 3) la « contribution sociale sur les produits de placement » ³, s'analyse, au regard des règles constitutionnelles, comme une imposition, assise sur la plus grande partie des revenus taxables mais non-affectée au budget de l'État contrairement à l'impôt sur le revenu. Un lien étroit existe, d'ailleurs, en vertu des textes applicables, entre les règles de l'impôt sur le revenu, par exemple pour la définition des revenus ou pour le non-assujettissement à la contribution sur les revenus du patrimoine, entre les deux impositions. De fait, du point de vue du contribuable, spécialement en ce qui concerne la contribution sur les revenus du patrimoine, laquelle ne donne pas lieu à prélèvement à la source, la CSG a toutes les apparences d'un supplément d'impôt sur le revenu.

(1) Articles L 136.1 à L 136.9 du Code de la Sécurité sociale.

(2) Il s'agit : – des revenus fonciers ;
– des rentes viagères constituées à titre onéreux ;
– des revenus de capitaux mobiliers ;
– des plus-values réalisées par les particuliers sur cessions d'immeubles ou de valeurs mobilières.

(3) Il s'agit de ceux qui sont soumis au prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu.

Il en est souvent déduit que, puisque la CSG a réalisé, de manière un peu dérobée, l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu, souvent préconisé, il faut aller jusqu'au bout de la réforme et « fusionner » l'impôt sur le revenu et la CSG.

Avant de prendre parti sur ce point, il faut réfléchir à ce qui peut se cacher derrière cette idée commode mais imprécise de « fusion ».

S'agit-il de la suppression de l'impôt sur le revenu au profit de la CSG ?

On peut y songer par un raisonnement simpliste : si un point de CSG rapporte 38,2 milliards de francs, et sachant que l'impôt sur le revenu ne rapporte « que » 309 milliards de francs, une hausse de 8 à 9 points de CSG (soit un taux total maximum $2,4 + 9 = 11,4 \%$) rapporte autant que les deux impositions existantes. Et comme la CSG est beaucoup plus simple et mieux acceptée que l'impôt sur le revenu, la réforme, spectaculaire et très simplificatrice, serait tentante.

Toutes choses restant égales par ailleurs, cette substitution entraînerait la perception à la source d'une part notable de ce qui correspond actuellement à l'impôt sur le revenu.

S'agit-il, sans supprimer l'impôt sur le revenu, de réduire le montant de celui-ci en ajoutant, pour compenser la perte budgétaire, au profit de l'État, une part de CSG supplémentaire ?

Quand on sait que deux points de CSG rapportent presque autant que trois points moyens d'impôt sur le revenu¹, on peut, schématiquement, avoir en tête une CSG à 2,4 (taux actuel perçu au profit de la Sécurité sociale²) + 2 % au profit de l'État, soit 4,4 % et, grâce à la marge ainsi créée (réduction de la masse d'impôt sur le revenu prélevée de $(38+38) = 76$ milliards de francs) faire une réduction notable des taux du barème de l'impôt sur le revenu ou des simplifications appréciables des règles d'assiette. Cette démarche est d'autant plus tentante que l'on reviendrait ainsi au système de 1948 qui comportait une taxe proportionnelle et une surtaxe progressive. Et l'on sent bien que le curseur entre la CSG ainsi réformée et l'impôt sur le revenu peut être déplacé plus ou moins largement, ce qui ouvre un large éventail de solutions.

On peut écarter assez rapidement la solution substituant purement et simplement la CSG à l'impôt sur le revenu. Il paraît, en effet, difficile d'admettre la disparition totale du seul impôt à taux progressif dans le système français – en dehors des droits de succession et de l'ISF. On mettrait en cause les fondements de notre équilibre social et on se heurterait probablement à un obstacle de nature constitutionnelle³.

Du reste, un examen, même superficiel, des conséquences de la suppression de l'impôt sur le revenu par le renforcement de la CSG,

(1) Du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu, le calcul est complexe.

(2) La CNAF et le Fonds de solidarité vieillesse.

(3) Voir sur ce point le paragraphe « La progressivité des taux de barème doit être maintenue ».

montre que la voie est impraticable. Notamment parce que cela reviendrait à soumettre à une imposition au taux de 11 % environ, sans aucune prise en compte des situations personnelles, une large partie des 13 millions de foyers fiscaux qui, actuellement, ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu mais supportent la CSG.

En d'autres termes, la hausse du taux de la CSG peut être une voie souhaitable en contrepartie d'un abaissement du taux des cotisations sociales, patronales ou ouvrières ou des travailleurs indépendants ; elle ne paraît pas possible, en revanche, pour faire disparaître l'impôt sur le revenu.

L'autre solution, qui se borne à transférer une part d'impôt sur le revenu sur un supplément de CSG au profit de l'État est, par définition, plus modérée et largement modulable ; de ce fait, elle est, de premier abord, plus séduisante.

Tout ce qui permet, pour refondre le barème de l'impôt sur le revenu, de disposer d'une marge de manœuvre donne des chances de mieux faire passer une réforme. Au surplus, on ne voit pas pourquoi l'État se priverait d'une imposition à assiette large et à taux modéré.

Cette voie, cependant, n'est pas sans comporter des risques.

Il va de soi, tout d'abord, qu'il est difficile de fixer le seuil au-delà duquel la CSG passe du statut de prélèvement assez bien accepté à celui d'impôt socialement contesté, mais la règle selon laquelle seul un impôt à taux modéré peut avoir une assiette large et des règles simples se vérifiera assez vite. Toute hausse sensible de la CSG entraînera des revendications de plus en plus vives en vue d'une meilleure prise en compte des situations personnelles.

En second lieu, le succès, relatif, de la CSG vient incontestablement de son affectation directe à la Sécurité sociale¹. Il est douteux que la bonne acceptation de la CSG – qui paraît désormais acquise – se perpétue si elle devient, pour partie, un impôt d'État. On peut le regretter et espérer qu'un effort pédagogique pourrait pallier la difficulté mais la crainte d'une moindre acceptation est sérieuse aux yeux de la Commission.

Plus largement, tout ce qui rapproche la CSG de l'impôt sur le revenu fait courir un risque de « contamination » de la CSG par l'impôt sur le revenu. Il est certain, en effet, que même simplifié, avec une base élargie, l'impôt sur le revenu restera un impôt perfectionniste. Tant que la CSG est bien séparée, dans l'opinion publique, de l'impôt sur le revenu, du fait de son taux et de son affectation, on peut faire admettre qu'elle soit peu personnalisée. En cas de coexistence, dans l'imposition des revenus des ménages au profit de l'État, d'une CSG et de l'impôt progressif sur le revenu, le rapprochement des règles se fera et, forcément, dans le sens de la complication.

(1) L'affectation à la CNAF et au Fonds de solidarité vieillesse n'est connue que des spécialistes : pour le grand public c'est l'affectation « sociale » qui fait mouche.

En résumé, la Commission, contrairement à une tentation fréquemment rencontrée, met en garde contre toute idée de prélever au profit de l'État une part de CSG et d'en faire une composante pure et simple de l'IR. La CSG doit demeurer une imposition distincte de l'IR et son évolution à terme exclusivement liée soit à un allègement corrélatif des cotisations sociales, soit, en cas d'absolue nécessité, à un financement complémentaire au profit de la protection sociale.

Sur le plan des principes, l'affectation au financement de la protection sociale d'une imposition sur les revenus comme la CSG obéit à une logique forte

Les dépenses à caractère social, si elles sont principalement prises en charge par les organismes sociaux, le sont de plus en plus par l'État ou par les collectivités locales. Dans le même temps, la fiscalité affectée aux dépenses sociales s'est accrue (près de 150 Mds de francs prévus en 1994, dont 89,6 de CSG – cf. l'annexe 16 du second ouvrage) et le budget de l'État lui-même a été amené à prendre à sa charge certains éléments des déficits sociaux.

Cependant, la séparation actuelle du budget social par rapport au budget de l'État n'emporte pas, en tant que telle, l'impossibilité d'établir des mécanismes décisionnels clairs portant sur la dépense comme sur la recette.

Il n'appartenait pas à la Commission de se prononcer sur les moyens à mettre en œuvre pour maîtriser l'évolution des dépenses de protection sociale, ni de s'interroger sur les assiettes les moins pénalisantes du point de vue économique et social (sur ces deux aspects, elle ne peut, comme précédemment, que renvoyer aux travaux menés sous l'égide du commissariat général du Plan) ; cependant, elle suggère de retenir dans la sphère sociale le même principe que pour les collectivités locales, à savoir, dans le respect de la loi, l'autonomie de la dépense et de la recette, pourvu que le budget soit équilibré.

Elle considère surtout que la protection sociale, parce qu'elle ne relève pas exclusivement d'une logique d'assurance, a besoin d'un prélèvement de nature fiscale et elle estime pertinente l'orientation, avancée notamment par les travaux récents du Commissariat général du Plan, consistant à financer progressivement le système social, pour partie par des cotisations assises sur les salaires et destinées à couvrir les salariés contre des risques bien identifiés (retraites, chômage, indemnités journalières maladie), pour partie par une fiscalité affectée, destinée à assurer à la population tout entière un niveau de protection sociale satisfaisant (revenus minimaux, famille, prestations maladie en nature).

La CSG pourrait constituer l'essentiel de cette fiscalité affectée. Notamment parce qu'elle possède une assiette assez large. Mais, d'autres formes de fiscalité pourraient aussi être envisagées.

Au regard de ces principes, avoir trois prélèvements distincts, cotisations sociales, CSG et IR, obéissant à des règles d'assiette et de taux différents et ayant des objets également différents prend tout son sens. Cette remarque confirme encore pour la Commission la nécessité de

répondre négativement à la question de la fusion éventuelle de la CSG avec l'impôt sur le revenu.

L'assiette de la CSG devrait être élargie dans les mêmes conditions que l'IR et sa non-déductibilité maintenue

Bien que la Commission ne soit pas mandatée pour suggérer des évolutions à la CSG proprement dite, il lui est notamment demandé d'examiner « la cohérence de l'impôt sur le revenu et de la CSG ».

Dans la mesure où il a été constaté que la CSG, bien que « généralisée » dans sa dénomination comme dans sa logique fondatrice, ne s'appliquait pas à l'ensemble des revenus, il paraîtrait souhaitable que ceux d'entre eux qui viendraient à être assujettis à l'impôt sur le revenu du fait des mesures proposées en troisième partie, le soient également à la CSG. Cela pourrait concerner des revenus de transfert et des revenus d'épargne.

La Commission rappelle en outre les différences de traitement auxquelles aboutit la règle de non-assujettissement à la CSG de certaines populations non-imposables à l'IR. Par rapport au principe retenu pour la CSG d'une taxation de tous les revenus au premier franc, elle procure un avantage relatif aux revenus de transferts au détriment des revenus d'activité ; il serait souhaitable qu'elle soit corrigée en envisageant, éventuellement, une augmentation corrélative des prestations.

Toujours avec le souci d'assurer le maximum d'indépendance aux différents prélèvements et de même que pour la taxe d'habitation, la Commission suggère de considérer la fiscalité affectée au financement de la protection sociale comme autonome, ne correspondant pas à des frais de constitution du revenu, et donc non-déductible du revenu retenu pour calculer l'impôt sur le revenu. Seraient en revanche déductibles du revenu les prélèvements dont la contrepartie est taxée à l'impôt sur le revenu (ou sur les sociétés), que cette contrepartie soit immédiate ou différée (retraites par exemple).

Sur ces bases, on pourrait formuler l'orientation suivante :

- les cotisations au régime vieillesse, à l'assurance chômage, à l'assurance maladie (pour la partie correspondant à des indemnités journalières) seraient déductibles du revenu taxé mais les revenus de transfert correspondant (retraites, indemnités journalières,...) seraient soumis à CSG et à IR ;
- la CSG ne serait pas déductible et les éléments qu'elle financerait, à savoir les revenus minimaux, les prestations familiales sous condition de ressources, les bénéfices en nature tirés du système de soins, ne seraient pas taxés.

A noter que le schéma actuel, outre que la CSG ne finance qu'une petite partie de la branche famille et pas du tout la branche maladie, s'éloigne de ces principes au moins du fait que :

- les cotisations maladie sont entièrement déductibles alors que les prestations en nature (qui s'assimilent à une indemnité d'assurance en cas de survenance d'un sinistre) et les indemnités journalières maternité du secteur privé sont exonérées ;

- toutes les prestations familiales sont exonérées alors que les cotisations de la branche famille (versées par les employeurs) sont déductibles (de l'IS) ;
- certains éléments des retraites sont exonérés (majoration de retraite au-delà du 3^e enfant élevé) ou taxés après divers abattements alors que les cotisations vieillesse sont déductibles.

Ces considérations théoriques n'ont pas vocation à être appliquées immédiatement et dans leur intégralité. Elles inspirent cependant largement les solutions proposées.

*
* *

Les considérations qui viennent d'être énoncées et le constat qui a été établi en première partie conduisent à aborder la question d'une éventuelle réforme de l'impôt sur le revenu sur les bases suivantes :

- maintien des poids respectifs des prélèvements directs et indirects ;
- pérennisation et maintien de leurs mécanismes actuels, fondés sur leurs fonctions respectives, de cotisations sociales, de la CSG – comme imposition affectée à la protection sociale – des taxes locales (telles que la TH) et de l'impôt sur le revenu ;
- affirmation de la légitimité de coexistence de taxations sans que l'une vienne en déduction du revenu retenu pour asseoir l'autre ;
- souhait de rendre le plus autonome possible les uns par rapport aux autres les différents types de prélèvements.

Quel pourraient être, dans ces conditions, les objectifs à poursuivre pour réformer l'impôt sur le revenu proprement dit ?

L'impôt sur le revenu doit rester un impôt de rendement, à caractère progressif, soulignant l'appartenance à la collectivité nationale ¹

L'objectif premier de l'impôt en général et, singulièrement, de l'impôt sur le revenu, est de procurer à la puissance publique une ressource qui lui permette de faire face à ses charges.

Compte tenu du niveau actuel des déficits publics et de la charge croissante de la dette, l'objectif premier est bien évidemment, et conformément aux engagements pris dans le traité de Maastricht et dans la loi n° 94-56 du 24 janvier 1994, la maîtrise de ces déficits.

Et face à la difficulté de parvenir rapidement à une stabilisation, voire à une baisse significative et durable des dépenses publiques,

(1) En vertu du principe de territorialité de l'impôt, l'étranger résidant sur le territoire national est soumis, comme le citoyen français, à l'impôt sur le revenu.

l'impératif absolu de maîtrise des déficits ne permet guère d'envisager de réduction du produit de l'impôt.

La possibilité de substituer d'autres prélèvements à l'impôt sur le revenu paraît très limitée. En effet, si l'impôt sur le revenu constitue une part relativement faible, comparativement à nombre de pays étrangers, dans l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les agents économiques, il représente en revanche, comme on l'a dit précédemment, une part essentielle du financement des dépenses de l'État. En 1993, il a ainsi représenté 309,7 milliards de francs des recettes de l'État, la TVA s'élevant quant à elle 622,2 milliards et le total des recettes fiscales du budget de l'État 1 429,6 milliards de francs.

De plus, dès lors que des missions spécifiques lui incombent, l'État doit conserver une fiscalité propre sur laquelle il dispose de réelles marges de manœuvre. Il doit pouvoir organiser, dans les domaines où il ne subit pas une contrainte excessive d'ordre économique ou international, les prélèvements fiscaux dont le produit lui revient. Dès lors que la TVA, plus généralement les contributions indirectes, sont des prélèvements sur lesquels pèsent les contraintes d'harmonisation communautaire, l'impôt sur le revenu apparaît comme un instrument irremplaçable pour l'État non seulement pour ajuster ses recettes et ses dépenses mais également pour équilibrer l'ensemble du dispositif fiscal. Du reste, il doit être rappelé qu'un système fiscal qui poursuit des objectifs de justice, de sûreté du rendement et d'efficacité économique est un système qui comporte une pluralité de catégories d'imposition.

Pour toutes ces raisons, il a semblé à la Commission justifié de retenir comme objectif premier le maintien d'un rendement élevé à l'impôt sur le revenu.

Il faut préciser que, dans l'hypothèse où cette contrainte financière se desserrerait, il paraîtrait préférable d'utiliser les marges de manœuvre disponibles pour prendre des mesures propices à réduire les déficits des comptes publics plutôt que de les affecter à un allègement substantiel du poids de l'impôt sur le revenu dont les effets sociaux et économiques ne peuvent être qu'indirects.

Mais l'impôt sur le revenu ne doit pas seulement être un impôt de rendement ; il doit aussi être un instrument de cohésion sociale. Il occupe en effet dans une démocratie moderne une place singulière qui, quel que soit le mode de gestion retenu, en fait une des composantes significatives et sensibles du contrat social.

Dans l'inconscient collectif, tout se passe en effet comme s'il était ressenti comme l'instrument principal par lequel l'État finance le service public et assure l'égalisation des revenus.

Ce que les Français ressentent ne concorde pas avec la réalité des choses, qui a été décrite notamment au paragraphe « Une redistribution d'ensemble ou les prestations jouent un rôle déterminant et qui est parfois mal adaptée à la réalité des situations individuelles » dans la première partie : l'État se finance par d'autres moyens que l'impôt sur le

revenu et l'égalisation des revenus emprunte des voies, celle des prestations notamment, autrement efficaces que celle de l'impôt progressif.

Pour autant, dans une démocratie, le lien entre le citoyen et sa communauté nationale se fait notamment par l'impôt¹ ; or l'impôt sur le revenu est l'impôt par lequel ce lien s'organise de la manière la plus tangible. Sa fonction d'impôt de citoyenneté par excellence doit donc non seulement être préservée mais, si possible, renforcée.

De la même façon, il y a lieu, même si, au regard des différents arguments susceptibles d'être avancés, cela ne va pas de soi (voir dans la troisième partie « La progressivité des taux de barème doit être maintenue »), de maintenir à l'impôt sur le revenu son caractère progressif. Ce principe paraît en effet indissolublement lié à la conception française traditionnelle d'égalité devant les charges publiques.

Il est souhaitable d'abaisser les taux de l'impôt sur le revenu, d'élargir son assiette et d'en simplifier les règles pour en améliorer l'acceptation

Si on devait distinguer schématiquement le bon impôt du mauvais impôt, on pourrait dire que le bon impôt est l'impôt modéré dans son taux, simple dans ses règles et large dans son assiette. Il produit en effet un cercle vertueux tant du point de vue du contribuable que de celui de l'État : parce que ses taux sont modérés et ses règles simples, il est bien accepté, peu fraudé et ne conduit pas à des revendications tendant à y échapper. Il procure un produit budgétaire élevé.

A l'inverse, le mauvais impôt a des taux élevés, des règles compliquées et une assiette réduite.

Il engendre des mécontentements répétés et donc des demandes incessantes d'allègements ; le fraudeur peut paraître légitime à certains ; il est difficile à gérer et à contrôler. Au fur et à mesure, il voit ses règles se compliquer, son assiette se restreindre et ses taux augmenter afin de garantir la recette budgétaire. Il engendre un véritable cercle vicieux.

De ce point de vue, l'impôt sur le revenu français est devenu un mauvais impôt.

Pour autant, passer d'une situation à l'autre n'est pas chose aisée.

D'aucuns objecteront en effet que la complexité des règles, la forte personnalisation de l'impôt sur le revenu, la multiplicité de ses dispositions favorables qui, chacune prise séparément, s'appuie sur des revendications d'apparence légitime, sont autant de garanties d'avoir un

(1) Ceci est très précisément traduit dans la Constitution puisque son article 34 dispose que le Parlement, donc l'élu, « fixe les règles, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ».

impôt correctement réparti en fonction des capacités contributives de chacun.

Tel n'est pas l'avis de la Commission.

En effet, la Commission estime qu'en l'état actuel du Code général des impôts, la complexité des règles en vigueur n'aboutit pas, en réalité, à atteindre l'objectif de taxer chaque foyer selon ses capacités contributives. Les écarts de prélèvements constatés entre des situations de revenus comparables dépassent, dans un certain nombre de cas, ce qui peut raisonnablement être considéré comme légitime au regard des situations personnelles considérées ou inévitables si on veut rester simple. En ce sens, les Français ont raison de ressentir confusément que la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

Sauf à remettre en cause le principe posé à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que la « *contribution commune* » aux charges publiques « *doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés* », principe constamment rappelé par le Conseil constitutionnel, une réforme de l'impôt sur le revenu doit avoir pour objectif de mieux respecter cette règle en répartissant suivant des clés appropriées la charge fiscale actuelle. Cette opération doit se faire sans craindre les inévitables transferts auxquels elle conduira dès lors qu'ils sont justifiés.

Mais, briser la tendance actuelle d'inflation permanente des avantages fiscaux en tous genres est difficile. Quelles que soient les prémisses du raisonnement, une telle opération n'a de chances de réussir que si l'on procède concomitamment à une baisse significative des taux et un élargissement important des bases taxables.

En effet, une baisse des taux devrait conduire à l'effet psychologique recherché de meilleure acceptation de l'impôt et elle ne peut être envisagée que si l'assiette est, simultanément, élargie.

Réciproquement, mieux tenir compte de la capacité contributive de chacun et simplifier l'impôt conduit à souhaiter élargir l'assiette (c'est-à-dire prendre en compte un champ de revenus plus important et limiter aux cas justifiés les dispositions limitant l'impôt dû) et cette opération ne peut se concevoir que si les taux sont abaissés.

Cette double opération permettra une simplification considérable des règles applicables, et, ce faisant, une meilleure acceptation et une meilleure lisibilité de l'impôt.

Cela signifie qu'il faudra redéfinir :

- qui est assujetti à l'impôt sur le revenu (que doit être le foyer fiscal et quelles conséquences cela emporte-il ?) ;
- quels revenus souhaite-t-on frapper d'une imposition (nature des revenus imposables, abattements autorisés, charges déductibles ?) ;
- et selon quels taux (comment doit-on construire le barème, principes de progression du taux, revenus soumis au taux proportionnel, ... ?).

La réforme de l'impôt sur le revenu doit permettre de rationaliser ses effets économiques

Au regard du constat dressé, on a pu observer que les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages n'étaient pas toujours optimaux au regard du fonctionnement de l'économie (coût du travail, taux marginaux, hiérarchie des rendements des placements patrimoniaux modifiés du fait des prélèvements...). Même si l'impôt sur le revenu n'est souvent pas le principal facteur de distorsion et si sa modification n'est pas toujours un bon levier pour corriger les effets économiques néfastes constatés, il y a lieu cependant de proposer de tendre vers :

- l'abaissement du coût du travail, notamment non-qualifié, en raison de ses effets sur l'emploi. La réalisation de cet objectif passe par un rééquilibrage des prélèvements pesant sur les revenus du travail comparativement à ceux pesant sur les revenus tirés de l'épargne et sur les revenus de transfert. Cette mesure serait d'ailleurs cohérente avec la dynamique respective de ces différents revenus ;
- la neutralisation des risques d'effets désincitatifs dus aux taux marginaux, tous prélèvements et prestations confondus, constatés en première partie ;
- le maximum de neutralité vis-à-vis des choix des agents économiques que sont les contribuables. Il faut notamment éviter que l'épargne des ménages (donc la ressource permettant le financement des investissements des entreprises) soit drainée vers des formes de placement qui ne sont pas nécessairement optimales pour l'économie.

Les contraintes pesant sur une réforme de l'impôt sur le revenu

Les contraintes historiques et sociales

Il ne s'agit pas ici de décrire toute l'histoire de l'impôt sur le revenu (pour un plus ample éclairage, on se reportera aux développements du XI^e rapport du Conseil des impôts sur cette question dont certains extraits sont reproduits dans l'annexe 27 du second ouvrage).

Rappelons simplement que l'impôt sur le revenu est un symbole. Dans tous les pays étrangers comparables, mais particulièrement en France, il a toujours servi de véhicule à des oppositions idéologiques fortes.

Même si la dernière réforme de grande ampleur est maintenant ancienne puisqu'elle date de 1959 (elle s'était traduite par la mise en place d'un impôt unique, global et progressif), l'impôt sur le revenu

demeure marqué par ces oppositions. Et toute réforme sera nécessairement analysée au regard des évolutions passées et des combats d'idées qu'elles avaient portées.

Par ailleurs, par construction, une réforme de fond de l'impôt sur le revenu entraînera des transferts de charges entre contribuables. Convaincre du bien-fondé de ces transferts est une nécessité pour en faciliter l'acceptation par le corps social. Des exemples étrangers (États-Unis, Suède)¹ montrent cependant que, pourvu que certaines conditions soient réunies, des évolutions sont possibles.

Les contraintes économiques

Souvent oubliées, les données fondamentales de l'économie conditionnent toute réforme de l'impôt sur le revenu. On se bornera ici à citer les plus évidentes :

- la France vit en économie ouverte. Elle doit donc tenir compte de la mobilité des facteurs, le capital bien sûr mais aussi, comme diverses études et personnes auditionnées l'ont confirmé, le travail. On assiste en effet à une mobilité croissante des cadres supérieurs, des chercheurs, qui dépasse le cas connu des travailleurs frontaliers. La fiscalité doit également contribuer au maintien de la compétitivité externe, qui suppose un coût et une productivité du travail et du capital compétitifs ;
- les modifications de l'organisation des prélèvements peuvent avoir des effets sur la croissance, l'emploi, l'inflation et la compétitivité externe variables selon leurs modalités. Les transferts modifient en effet les revenus disponibles et, en raison de structures de consommation et d'épargne différentes selon les ménages, ont des effets économiques qui, dans certains cas, peuvent être notables.

Pour autant, les contraintes économiques liées à l'impôt sur le revenu pèsent d'un poids faible lorsqu'on raisonne à prélèvement constant.

Les contraintes constitutionnelles

Il existe une forte contrainte juridique, la contrainte de constitutionnalité. On verra dans la troisième partie au paragraphe « La progressivité des taux de barème doit être maintenue », qu'elle fut très présente en ce qui concerne la contribution sociale généralisée. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pose en effet le principe d'une répartition de la charge publique « selon les facultés » de chacun.

(1) Voir l'annexe 4 du second ouvrage.

Les contraintes liées à l'harmonisation européenne

La contrainte sur le terrain du droit est limitée. En effet, le traité de Rome ne prévoit pas d'harmonisation en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Tout au plus, pourrait-on noter une tendance de la Cour européenne de justice à faire respecter par les États membres, dans la législation relative à l'impôt sur le revenu, un certain nombre de grands principes comme celui de la non-discrimination.

Il faut être attentif également à l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans certains domaines, comme le respect des procédures contentieuses et les pénalités, introduit, peu à peu, des règles dont la portée est parfois difficile à mesurer.

En revanche, la contrainte de fait est forte. Il n'est en effet pas question de proposer une réforme qui conduirait à la délocalisation de l'épargne, de certains salariés ou dirigeants, ou de professionnels indépendants.

Troisième partie

Les propositions

Les développements qui vont suivre tentent, à partir du constat qui a été dressé précédemment, de proposer des schémas de réforme qui permettent d'atteindre tout ou partie des objectifs retenus dans la deuxième partie.

La première sous-partie présente le détail des questions qui, dans le cadre d'une réforme de l'IR en cohérence avec les prélèvements sociaux, doivent être tranchées.

La deuxième sous-partie décrit les résultats des différentes simulations effectuées à partir de ces données.

Éléments principaux de réforme de l'impôt sur le revenu

Comme on l'a déjà exposé, il ne saurait être question dans le cadre d'un travail nécessairement limité, mené par une Commission d'experts et dans un temps restreint, que le rapport puisse prétendre à entrer dans un très grand degré de détail. Ce n'est d'ailleurs pas son rôle. La Commission a donc pris le parti de ne pas traiter certaines questions, notamment celles des modalités de détermination de certaines catégories de revenu (BIC-BNC-BA) – seuls certains aspects d'intérêt général les concernant sont abordés – et, pour le reste, de s'en tenir aux principes généraux sans rédiger dans le détail les solutions proposées.

Seront abordés ici :

- 1) La notion de foyer fiscal et de quotient familial.
- 2) La définition et les modalités de détermination des revenus imposables.
- 3) Les principes de fixation des taux.
- 4) Les améliorations dans les modalités de gestion et de recouvrement de l'IR.

La notion de foyer fiscal et de quotient familial

Il est souhaitable de maintenir le principe d'une taxation commune des personnes mariées

L'impôt sur le revenu français a pour objectif d'appréhender les facultés contributives de l'entité économique constituée par le foyer fiscal.

Cette approche économique trouve une première justification lorsque les revenus d'un couple sont effectivement le fruit du travail en commun ou de l'épargne commune sans qu'il soit possible de distinguer les apports respectifs des deux conjoints : tel est le cas dans bon nombre d'exploitations familiales, commerciales ou agricoles. C'est également le cas dans de nombreux couples salariés qui détiennent en communauté un capital foncier ou un portefeuille de valeurs mobilières qui leur rapporte un revenu indivis.

Le foyer est aussi l'entité qui utilise les revenus communs ainsi que ceux qui sont apportés par chacun de ses membres : c'est à l'intérieur du foyer que se décident la consommation et l'épargne, que sont élevés les enfants et que se répartissent les charges domestiques.

Au-delà de cette approche économique, il faut rappeler le rôle joué par la famille dans la société française. L'objectif de cohésion sociale et de solidarité est d'abord atteint dans la famille. Celle-ci est et demeure historiquement le fondement pour ne pas dire le ciment de la société contemporaine. L'attachement des Français à cette donnée fondamentale a été appelé à diverses reprises et vient conforter cette analyse.

Il existe donc des raisons fortes pour imposer les revenus au niveau de l'entité constituée par le foyer fiscal, en cherchant à apprécier les facultés contributives de ce foyer, lesquelles dépendent étroitement du nombre de personnes qui vivent du revenu total de ce foyer.

Dans ces conditions, il est proposé de maintenir ce principe dans la législation française et de ne pas autoriser, comme le font certaines législations étrangères, l'imposition séparée des personnes mariées ¹.

La Commission ne propose pas, en revanche, d'étendre aux couples de fait le principe d'une taxation commune, qui tiendrait compte du foyer ainsi constitué.

Cette position est contraire à l'objectif de prise en considération, dans le droit fiscal, de la situation réelle des personnes et différente des nombreuses dispositions qui, dans le droit social, font primer la situation de fait sur la situation de droit ; elle est principalement motivée par la très grande difficulté de contrôle qui résulterait d'une solution inverse.

(1) Sauf le maintien des cas d'exception non – optionnels qui existent actuellement (époux séparés et ne vivant pas sous le même toit, époux en instance de séparation et autorisés par le juge à avoir des résidences séparées, ou époux dont l'un a quitté le domicile conjugal, et qui, chacun, disposent de revenus distincts).

On voit mal en effet comment l'administration pourrait valablement faire obstacle aux tentatives d'abus qui ne manqueraient pas de se faire jour et qui, en l'espèce, pourraient être importantes ¹.

Le droit social organise le bénéfice d'avantages et les services qui le mettent en œuvre ont vocation à bien connaître les personnes concernées. Le droit fiscal et les services qui le mettent en œuvre ont mission d'organiser de façon objective les prélèvements et n'ont pas vocation à connaître de près la situation des personnes concernées.

Au total, il est donc proposé le maintien des principes actuels de taxation du foyer. Faut-il, pour autant, conserver le quotient familial, c'est-à-dire la détermination du taux de taxation après application d'un diviseur représentatif du nombre de personnes vivant au foyer, au revenu d'ensemble de ce foyer ?

Le quotient familial permet de taxer les unités de consommation

Sur le plan du principe, cette technique est cohérente avec l'objectif de taxation en fonction des capacités contributives puisqu'elle consiste, à revenu égal, à taxer chaque unité de consommation de la même manière.

Afin d'illustrer son mécanisme, prenons l'exemple d'un couple marié avec deux enfants : le système repose sur l'idée que les époux constituent chacun une unité de consommation et que chacun des enfants a la valeur d'une demi-unité ; il y a donc : deux parts plus deux demi-parts, soit trois parts ; si ce foyer a un revenu net imposable égal au triple du revenu net imposable d'un célibataire disposant de 100 000 F, soit $100\,000 \times 3 = 300\,000$ F, on divise par trois ce total, en vertu de l'article 193 du CGI, avant d'appliquer le barème, puis on multiplie par trois le résultat, et, mécaniquement, on aboutit à un montant d'impôt (53 145 F) qui est le triple de celui du même célibataire (17 715 F) alors que, s'il n'y avait pas cette division en trois parts avant d'appliquer le barème, le foyer dont nous parlons (couple marié avec deux enfants) devrait acquitter une imposition de 109 735 F.

Et l'on voit que, corrélativement, le célibataire sans charge de famille mais ayant le revenu net imposable de 300 000 F qu'on vient de retenir dans l'exemple acquitte un impôt beaucoup plus lourd que cette famille (109 735 F contre 53 145 F) ce qui, en contre-épreuve, montre bien que le système aboutit à tenir compte des unités de consommation du foyer ².

(1) Le fait que l'ISF tienne compte des situations de concubinage notoire n'autorise pas, *mutatis mutandis*, la transposition de ce principe à l'impôt sur le revenu, la question posée étant de nature et de portée différente.

(2) Bien entendu, cette différence est due au fait que les taux du barème sont étagés. Dans l'hypothèse de tranches, très larges, à l'intérieur desquelles le taux est constant, l'effet du QF est affaibli.

Tout en rappelant que, sur ce point, le système français est original, la Commission estime très fermement que, dans son principe, celui-ci est beaucoup plus juste à l'égard des familles que les systèmes étrangers.

Il est cependant l'objet de critiques.

Les règles du quotient familial n'échappent pas à certaines critiques

Le quotient familial serait trop favorable aux familles à revenus élevés

Le quotient familial a toujours alimenté des polémiques. Il est ainsi accusé d'être un facteur de dégressivité de l'impôt, puisqu'il revient à procurer une économie d'impôt d'autant plus importante à la famille qui en bénéficie que celle-ci possède des revenus élevés.

Cette critique ne paraît pas devoir être retenue. D'abord, parce que le plafonnement, en 1982, de l'effet du quotient familial ¹ a eu pour conséquences de faire tomber l'un des arguments principaux des opposants à ce système, qui contestent que le coût de l'enfant soit proportionnel aux revenus de ses parents.

Ensuite, et surtout, parce que le fondement du quotient familial est de neutraliser les écarts de niveau de vie résultant de la charge d'enfants. Il s'agit de permettre aux couples, à tout niveau de revenu, d'élever des enfants sans subir une baisse trop forte de niveau de vie par rapport aux ménages sans enfant de condition sociale comparable.

Certains ² spécialistes préconisent le remplacement du quotient familial par une augmentation des prestations en espèces ³ ou par des mécanismes d'abattement ou de crédits d'impôt comparables aux dispositifs des pays étrangers. Mais, sauf à les fixer à des niveaux très élevés, ces solutions alternatives corrigeraient moins que le quotient familial les écarts de situation liés à la taille des familles pour les ménages à revenus moyens et élevés. C'est d'ailleurs une des raisons qui expliquent les écarts constatés en première partie par rapport aux pays étrangers.

Ces critiques jugent donc le quotient familial au regard d'objectifs qui ne sont pas les siens : un objectif social et un objectif démographique. Il a en réalité pour finalité de répartir, de manière conforme au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, la charge fiscale entre des familles de taille différente mais de niveau de vie équivalent.

(1) Le quotient conjugal (2 parts pour un couple marié) n'est, quant à lui, pas plafonné, si ce n'est, comme le quotient familial, par la mécanique même du barème (à 60665 F pour le quotient conjugal, à 30 332 F pour le quotient familial).

(2) Notamment, M. Glaude, F. Bourguignon, P.-A. Chiappori.

(3) Il va de soi que la Commission, en tout état de cause, ne se sent pas mandatée pour proposer, en substitution à une mesure fiscale, l'augmentation ou la création d'une prestation sociale.

Le quotient familial reposerait sur une mesure imparfaite des « unités de consommation »

La prise en compte réelle des charges de famille à travers le nombre de parts du quotient soulève une critique d'ordre technique : celle de la pertinence de l'échelle d'équivalence retenue ¹. Dans sa logique, le système se rapproche de celui utilisé par les statisticiens, dit de l'échelle d'Oxford, et des études menées par l'INSEE. La comparaison entre les trois donne les résultats suivants :

	Quotient familial	Échelle d'Oxford	Unités de consommation selon une étude de l'INSEE ⁽¹⁾
Célibataire	1,0	1,2	1,18
Couple sans enfant	2,0	2,0	2,00
Couple 1 enfant	2,5	2,6	2,36
Couple 2 enfants	3,0	3,2	2,70
Couple 3 enfants	4,0	3,7	3,14

Source : *Économie et statistiques* n°256 et INSEE.

(1) En ramenant, par convention, le couple sans enfant à la valeur 2.

Le quotient apparaît ainsi relativement désavantageux pour les célibataires (1 part au lieu de 1,2), mais plus favorable pour les familles à partir de trois enfants (4 parts contre 3,7 ou 3,14).

Ces divergences reflètent les imprécisions de mesures des unités de consommation et de détermination du coût de l'enfant. Il paraît cependant clair que la situation du couple est relativement mieux prise en compte que celle de la personne seule dans le dispositif actuel. Il en va de même de celle des familles nombreuses vis-à-vis des familles de taille réduite.

S'agissant des personnes seules, la Commission préconise de s'en tenir à la situation actuelle (1 part), à la fois par souci de simplicité (la règle est simple, facilement mémorisable et bien admise par la généralité des intéressés) et afin d'éviter la distorsion qui se produirait entre couples de concubins et couples mariés.

Par ailleurs, puisque le quotient familial vise à tenir compte de l'observation empirique que le coût de l'enfant croît en fonction de son rang et du revenu de ses parents ² et que, somme toute, la solution retenue par la loi actuelle en est le reflet, elle préconise là aussi le *statu*

(1) C'est-à-dire du nombre d'unités de consommation composant le ménage.

(2) A noter que ce coût croît également avec l'âge de l'enfant et que cet effet n'est pas pris en compte dans le quotient familial.

quo. Il faut ajouter que l'octroi d'une part entière aux enfants de rang 3 et au-delà est également justifié par la diminution, en raison de la structure des taux, de l'avantage en impôt obtenu par le quotient familial en fonction du rang de l'enfant.

Enfin, il paraît légitime à la Commission de maintenir la possibilité de rattacher au foyer de ses parents les enfants majeurs de moins de 21 ans, de moins de 25 ans en cours d'étude ou quel que soit leur âge effectuant leur service national. Le système fiscal respecte ainsi la situation réelle des familles.

Le quotient familial a été en partie détourné de sa fonction d'origine

Alors que le quotient familial repose dans son principe sur le nombre d'unités de consommation, lui-même dépendant du nombre de personnes vivant au foyer (conjoint ; enfant de tel ou tel rang), la législation actuelle comporte diverses exceptions qui le modifient pour tenir compte de situations particulières et non de la taille du foyer.

La prise en compte de ces situations par le mécanisme du quotient familial suppose implicitement que, toutes choses restant égales par ailleurs, elles amputent significativement le niveau de vie et dans une mesure proportionnelle au revenu.

La Commission s'est attentivement penchée sur chacun des cas dont il s'agit. Elle considère qu'aucun d'entre eux ne remplit cette condition.

Plus encore, elle observe que les dispositifs actuels cherchent davantage à compenser, pour les bas ou moyens revenus, des circonstances personnelles particulières et, ce faisant, qu'ils poursuivent des objectifs à caractère social. Dès lors, elle préconise d'utiliser, quand ces objectifs sont justifiés, un technique mieux adaptée que celle du quotient familial, car permettant de mieux cibler l'avantage accordé vers les personnes qui en ont le plus besoin, celle de l'abattement sur le revenu.

Quelles sont les situations qui, aujourd'hui, ouvrent droit à des demi-parts supplémentaires et qui paraissent devoir être prises en compte par le biais d'un abattement pour le calcul de l'impôt sur le revenu ?

Il s'agit :

- Des personnes seules ayant un ou plusieurs enfants à charge.

En premier lieu, il convient de souligner qu'en dépit des nombreuses critiques faites à cette demi-part, le surcoût pour les familles monoparentales, par rapport aux couples mariés avec enfants, est réel et important. Il est donc suggéré de supprimer la demi-part dont elles bénéficient actuellement qui ne correspond pas à l'objet d'une demi-part de quotient familial mais de la remplacer par un abattement sur le

revenu ¹. La distorsion qui existe, du fait de cette demi-part, entre un couple marié avec enfants et un couple de concubins avec enfants, ne disparaîtra pas pour autant mais ce risque ne constitue pas un motif suffisant pour supprimer une mesure qui nous paraît juste dans son principe.

Afin de limiter cette distorsion, la Commission recommande que les intéressés ne puissent bénéficier de l'abattement que s'ils ont joint à leur déclaration une attestation sur l'honneur d'où il ressort que contribuable a assumé seul, au cours de l'année de référence, la charge effective de l'enfant et qu'il n'a pas demandé à bénéficier, sur le plan social, de droits ouverts du fait d'une vie commune avec une autre personne ; la déclaration ferait état de ce que le signataire sait que des recoupements entre les administrations sociales et l'administration fiscale sont légalement possibles

Au surplus, comme il a été relevé dans le constat, la pénalisation, dans certains cas, des couples mariés n'est pas, et de loin, le seul fait de cette demi-part supplémentaire mais aussi de la non – conjugalisation de diverses réductions d'impôt et de la décote. Ces points sont examinés ultérieurement.

- Des foyers comportant une personne invalide ou handicapée (CGI a. 195-1 c, d, d bis, 195-3, 195 -4, 195-5, 195-2, 196 A bis).

Ces foyers ont également à faire face à un surcroît de dépenses lié à leur situation particulière. En outre, celle-ci n'est que partiellement (et seulement pour certains d'entre-eux) prise en compte en termes de prestations sociales. Il est donc recommandé de maintenir un dispositif d'abattement sur le revenu.

- Des contribuables âgés de plus de 75 ans et titulaires de la carte du combattant (CGI a. 195 1-f, 195-6). Dans la logique exposée ci-dessus, cette demi-part aurait dû faire l'objet d'une proposition de suppression sans compensation, mais la Commission estime que les services rendus à la collectivité nationale justifient, sous la forme d'un abattement, le maintien en leur faveur d'un avantage fiscal.

En revanche, la situation des personnes célibataires, veuves ou divorcées qui ont eu un ou plusieurs enfants à charge jusqu'à l'âge de seize ans au moins

(CGI a. 195-1 a, b) ne paraît pas devoir être prise en considération par le biais d'un allègement fiscal. Pas plus que les personnes seules n'ayant pas élevé d'enfant ou que les couples ayant élevé un enfant, ces personnes n'ont à subir un surcoût dans leur vie quotidienne qui justifierait la substitution d'un abattement à la majoration du quotient familial. La situation de ces personnes, si elles ont de faibles revenus, sera prise en compte mécaniquement par le barème lui-même. Il est proposé la suppression, sans compensation, de la demi-part dont elles bénéficient.

(1) Dans le cas particulier des veufs ou veuves ayant un enfant à charge, qui bénéficient actuellement de 2,5 parts, il est proposé, les deux années suivant le décès du conjoint, de maintenir 2,5 parts et, au-delà, de retenir 1,5 part plus le bénéfice de l'abattement.

La définition et les modalités de détermination des revenus imposables

Il est proposé d'aborder successivement :

- 1) La nature des revenus à prendre en compte.
- 2) La nécessité et les conditions du maintien d'une taxation du revenu global.
- 3) Les principales modalités de détermination des revenus taxables.

La nature des revenus à prendre en compte

Le constat dressé en première partie, et notamment les développements concernant l'assiette des prélèvements, a montré que les revenus étaient diversement taxés.

La Commission propose que la réforme de l'impôt sur le revenu soit fondée sur une règle simple et d'ailleurs classique : tout produit, en espèces ou nature, qui se renouvelle périodiquement ou est susceptible de se renouveler, dont le contribuable a disposé au cours de l'année, a vocation à être taxé. En effet, le revenu ainsi défini alimente, indifféremment selon son origine, selon l'âge de la personne qui le reçoit ou selon toute autre considération, le budget du foyer fiscal considéré. Une position de principe en ce sens est donc cohérente avec la nécessité d'apprécier les facultés contributives du foyer considéré.

Au demeurant, dans le cadre d'un impôt global et progressif, qui applique un barème de taux croissant avec le revenu à une somme de revenus différents (*cf.* « La nécessité et les conditions du maintien d'une taxation du revenu global »), cette conception s'impose.

De plus, il faut observer que ce principe n'est pas nouveau. Il est celui qui gouverne actuellement, au moins théoriquement, l'impôt sur le revenu ; il s'agit seulement d'en supprimer les exceptions infondées.

Seraient notamment maintenus :

- le fait de ne pas taxer des gains exceptionnels n'ayant pas le caractère de revenu, comme par exemple les gains de jeu ou les sommes reçues au titre de dommages et intérêts ;
- le principe d'une taxation des avantages en nature reçus d'un tiers ;
- l'assimilation des plus values à des revenus ¹.

Quelle est alors la portée pratique de ce principe ? Quand doit-il céder le pas, par pragmatisme, à une solution différente ?

Au regard de la situation actuelle, il pourrait s'agir d'étendre la taxation :

- à l'ensemble des revenus de transfert ;
- à l'ensemble des revenus de l'épargne.

(1) Qui repose, il est vrai, sur une autre analyse théorique.

En revanche, le « loyer fictif » du propriétaire occupant demeurerait exonéré.

Les revenus de transfert

Dès lors que le quotient familial et le barème progressif ont pour objet de permettre de déterminer un niveau de taxation en fonction du niveau de vie d'une unité de consommation observée, il n'y aurait pas lieu, *a priori*, de maintenir les exonérations accordées aux revenus de transfert que sont les prestations sociales telles que allocations familiales, compléments familiaux, allocation de parent isolé, allocation logement, RMI ou allocation pour adulte handicapés et les revenus de remplacement (majoration de retraite en faveur des personnes ayant élevé au moins trois enfants, indemnités journalières...).

Par exemple, les prestations familiales ont le caractère d'un revenu (elles sont versées régulièrement par une « source » stable sur la base d'une situation de droit permanente et, de fait, constituent bien un élément important dans le budget des ménages) et devraient être taxées. Le fait qu'elles servent à compenser la perte de niveau de vie que subit un foyer avec enfants par rapport à un foyer sans enfant est pris en compte par le biais du quotient familial. Il en va de même des prestations versées aux invalides.

Autre exemple, celui des indemnités journalières de Sécurité sociale versées aux salariées du secteur privé pendant le congé maternité, actuellement exonérées ; il serait légitime qu'elles soient incluses dans le revenu imposable. Le fait qu'elles soient d'un niveau moindre que le salaire de base est pris en compte au travers du barème : elles subiraient un taux moins élevé que celui qui est appliqué au salaire de référence.

En dehors de toute considération de caractère technique, il faut néanmoins pousser plus avant la réflexion en distinguant les revenus de transfert versés sous condition de ressources de ceux qui ne le sont pas.

La Commission est convaincue qu'il ne doit pas y avoir d'hésitation en ce qui concerne ces derniers. A ceux qui objecteraient que la taxation des allocations familiales constitue une remise en cause de la politique familiale, elle répondra qu'elles continueraient d'être versées indistinctement au seul vu de la taille de la famille ; il s'agit de considérer que tout franc qui rentre régulièrement dans le budget familial et s'y confond avec les autres ressources du foyer a normalement vocation à être traité de manière indifférenciée lorsqu'il s'agit d'apprécier les facultés contributives de ce même foyer, et donc à être taxé au barème.

Elles pourraient être traitées comme les salaires et les pensions en ce qui concerne le bénéfice de l'abattement de 20 %. Mais, il n'y a pas de raisons de leur imputer un montant représentatif de frais professionnels ou autres.

Il convient en revanche de ne pas taxer les prestations sous condition de ressources.

Leur prise en compte irait dans le sens des principes retenus et assurerait un « lissage » et une bonne articulation des barèmes sociaux et fiscaux ; en revanche, elle serait à la fois difficile à expliquer et ardue à mettre en œuvre sur un plan technique. Si elles se confondent, comme les autres, dans le budget familial, ces prestations ont en quelque sorte déjà, à raison de leur propre barème, tenu compte du niveau de revenus des familles. Les taxer au barème progressif de l'impôt sur le revenu serait d'une certaine manière redondant.

Les revenus de l'épargne

Parmi les points saillants du constat, figure la moindre taxation de l'épargne financière relativement à celle pesant sur les revenus d'activités.

Pour ce qui concerne l'impôt sur le revenu (mais aussi la CSG), cette situation résulte de la combinaison, suivant les produits :

- d'exonérations de plein droit ;
- du bénéfice d'un abattement de 8 000 F sur le revenu pour les personnes seules (16 000 F pour les couples mariés) ;
- de la possibilité d'opter pour un prélèvement libératoire (le plus souvent à 19,4 %, CSG et prélèvements additionnels compris) ;
- d'une taxation à un taux proportionnel (cas de plus-values mobilières taxées également à 19,4 %).

Très schématiquement ¹, la situation peut être caractérisée de la manière suivante (cf. tableau ci-après ; pour le détail, on se reportera à l'annexe 19 du second ouvrage)

La question de l'abattement et la question du barème de taxation sont respectivement traitées au paragraphes « La portée des abattements et seuils de cessions concernant l'épargne » et « Quels niveaux de prélèvements proportionnels ». On s'intéressera ici à la seule question des mécanismes d'exonération.

Les exonérations bénéficient à certains produits liquides (livrets A et livrets bleus (partiellement), compte épargne logement, CODEVI...), à des produits bloqués pour quatre, cinq ou huit ans (PEL, PEA, PEP, contrats de capitalisations) – en cas de retrait, une fiscalité moins favorable s'applique –, ou à l'épargne salariale.

Il convient de noter que le PEA bénéficie de l'exonération des revenus et plus-values tandis que les PEP ouverts avant le 22 septembre 1993 bénéficient en outre d'une prime octroyée par l'État pour les épargnants non-imposables.

L'assurance-vie, quant à elle, du fait de l'engagement de durée de détention, procure également une exonération des revenus et des plus-values à laquelle s'ajoutent un avantage au moment des versements sous la forme d'une réduction d'impôt et un avantage supplémentaire sous la forme d'une exonération des droits de succession.

(1) Le tableau comporte quelques exceptions.

Produits	Taxation	Modalité de taxation	Taux ⁽¹⁾
Bons du Trésor et assimilés	oui	PL* ou IR + abattement ⁽²⁾	15 ou 50
Produits des obligations et produits assimilés	oui	PL ou IR + abattement ⁽²⁾	15
Produits des bons de caisse	oui	PL ou IR + abattement ⁽²⁾	15 ou 50
Revenus des créances, dépôts, cautionnements et comptes courants	oui sauf ⁽³⁾	PL (sauf indexation) ou IR + abattement ⁽²⁾	15
Produits des titres de TCN**	oui	PL ou IR + abattement ⁽²⁾	15
Produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation	non si > 8 ans (6 avant 1989)	--	--
Dividendes	oui	IR avec abattement ⁽²⁾	
Plus-values sur obligations	oui sauf ⁽⁴⁾	Taux proportionnel si dépassement de seuil ⁽⁵⁾	16
Plus-values sur actions	oui sauf ⁽⁴⁾	Taux proportionnel si dépassement de seuil ⁽⁵⁾	16

* PL : prélèvement libératoire.

** TCN : titre de créances négociables.

(1) Pour les produits ouverts à compter de 1995 ; pour les produits plus anciens, demeurent, dans certains cas, d'autres taux que 15 et 50%.

(2) Le bénéfice de l'abattement est soumis à diverses conditions.

(3) Produits exonérés :

- produits des plans d'épargne retraite ;
- produits du 1er livret de caisse d'épargne ;
- produits et plus-values des placements dans le cadre d'un PEA (et rente viagère au-delà de la 8^e année) ;
- produits des LEP ;
- produits des CEL ou PEL ;
- produits des livrets d'épargne manuelle ;
- produits des CODEVI ;
- produits des LEE (livrets d'épargne entreprise) ;
- rente viagère obtenue au-delà de la 8^e année d'ouverture d'un PEP.

(4) - Cession dans le cadre de l'épargne salariale,

- Cession dans le cadre d'un PEA,

- Cession dans le cas d'un engagement d'épargne à long terme.

(5) Le seuil est fixé à 332 000 F pour 1993. Les OPCVM de capitalisation sont, pour leur part, imposables si les cessions dépassent 166 000 F pour 1993, 100 000 F pour 1994 et 50 000 F pour 1995 (ce seuil spécifique ne s'applique que si le seuil général n'est pas franchi).

Face à ces dispositions qui, en dépit des mesures récentes prises pour unifier les régimes d'imposition, demeurent touffues, il importe de dégager des principes simples et rationnels.

En première analyse, la nature des revenus de l'épargne financière ne porte pas à les faire échapper au raisonnement appliqué plus haut aux prestations sociales. Revenus réguliers, ils alimentent indistinctement les budgets des ménages et devraient participer à l'évaluation de leurs capacités contributives.

Il semble qu'il n'en ait pas été ainsi jusqu'à présent principalement pour trois motifs :

- une logique de simplicité alliée au souhait de permettre à chaque foyer, quel que soit son niveau de revenu, de constituer une épargne de précaution en franchise d'impôt, qui a conduit aux exonérations de produits liquides tels que livrets A, livrets bleus et CODEVI ;
- une logique de produit qui a conduit à exonérer des produits destinés à faciliter l'accès à la propriété (PEL, CEL) ou à financer le logement (livret des caisses d'épargne), à financer les fonds propres des entreprises (PEA, CODEVI, épargne salariale) et à constituer une épargne en vue de la retraite (PEP, assurance-vie) ;
- une logique de développement d'une épargne de long terme en même temps que de renforcement du lien du salarié avec son entreprise (épargne salariale).

Si on ajoute à ce panorama le résultat de ces objectifs concurrents, à savoir que le volume de l'épargne a été moins influencé que sa répartition par type d'investissement et que le maximum d'avantages fiscaux n'est pas toujours obtenu là où le risque ou l'intérêt pour l'économie est le plus grand, on est enclin à souhaiter accélérer le processus enclenché ces dernières années, à savoir :

- aboutir à la neutralité de la fiscalité entre produits comparables ;
- limiter les exonérations pures et simples aux produits où l'épargnant accepte de prendre un engagement de long terme et donc à supporter le risque de non-liquidité.

Cette orientation conduirait à taxer de droit les revenus des livrets actuellement exonérés, parce qu'ils constituent des revenus disponibles. C'est l'organisme collecteur qui supporte le risque de transformation et, à tout moment, ils peuvent être désépargnés et donc consommés ¹.

Il en va différemment des produits bloqués pour des durées longues (plans d'épargne et contrats d'assurance-vie). Dès lors qu'il est souhaitable, pour les besoins de financement de l'économie, que l'épargne longue soit abondante, maintenir l'exonération des revenus et des plus-values générés par ce type de produit devrait être envisagé.

Cependant, il ne paraît pas justifié de maintenir toutes les dispositions favorables à l'assurance-vie.

La réduction d'impôt constitue un excellent argument pour le placement du produit auprès du public mais devrait être supprimée par souci de neutralité avec d'autres produits ². Bien entendu, l'exonération des revenus et plus-values serait maintenue sous réserve du respect, assuré par une réglementation stricte, de la condition de durée de détention.

(1) Il faut noter que, bien que de nombreuses personnes soient potentiellement concernées, les systèmes informatiques paraissent en mesure d'appliquer un tel dispositif.

(2) De même, et bien qu'il ne s'agisse pas d'une disposition relevant de l'impôt sur le revenu, la Commission considère que l'avantage attaché aux droits de mutation à titre gratuit est exorbitant dans sa texture actuelle.

Cette revue des exonérations admissibles en matière de revenus d'épargne ne serait pas complète s'il n'était fait mention de l'épargne de très long terme (par opposition aux produits examinés précédemment) évoquée récemment sous la forme de la création éventuelle de « fonds de pension », qui auraient pu bénéficier d'avantages fiscaux, liés notamment à l'impôt sur le revenu, et sociaux (exonérations de cotisations par exemple).

Ce point aurait mérité à lui tout seul une étude approfondie et, s'agissant seulement d'une éventualité, la Commission se bornera à rappeler les termes du débat qui opposent ses promoteurs et ses opposants.

Ses promoteurs mettent en avant la nécessité pour l'économie de disposer de ressources permanentes afin de financer les fonds propres des entreprises, en particulier les PME, tout en complétant pour les générations futures les droits à retraite offerts par le système par répartition.

A l'inverse, ses détracteurs font observer la diversité et le caractère parfois contradictoire des objectifs visés, soulignant qu'il existe déjà des mécanismes satisfaisant à ces objectifs. Il faudrait, de plus, fixer le mode de sortie, en rente ou en capital, ce qui pose des problèmes de fond et des problèmes institutionnels qui n'ont pas pu être surmontés jusqu'à présent.

Sans trancher sur le fond, la Commission observe que la dépense fiscale supplémentaire serait lourde et qu'une telle orientation risquerait, à terme, d'amplifier de façon sensible les écarts entre Français en matière de droits à la retraite. Elle souligne également que, tant pour des raisons de principe qu'au regard de la situation actuelle des finances publiques, toute incitation fiscale ou sociale nouvelle devrait être gagée et s'opérer par redéploiement.

Le revenu tiré par le propriétaire d'un logement du fait qu'il occupe le logement (« loyer fictif »)

Comme certains pays étrangers, et jusqu'en 1965, la législation française a taxé le propriétaire occupant en prenant en compte le revenu qu'il tire de la jouissance de son logement. Une telle législation permet d'assurer l'égalité entre celui qui, pour se loger, est obligé d'engager une dépense substantielle (paiement d'un loyer) et celui qui, du fait qu'il possède et occupe son logement, économise la valeur de son loyer. La comparaison des situations relatives du propriétaire occupant et du propriétaire qui, par exemple pour trouver à s'employer dans une autre région, a mis son propre logement en location et paye pour ses besoins propres un loyer conduit à la même conclusion : la taxation du revenu du propriétaire occupant serait plus équitable.

L'exonération du propriétaire occupant en ce qui concerne l'impôt sur le revenu¹, telle qu'elle résulte de la législation actuelle

(1) En revanche, le revenu en nature (loyer fictif) du propriétaire occupant est pris en compte au profit des collectivités locales, par le mécanisme de la taxe foncière et, selon certaines analyses, par l'impôt de solidarité sur la fortune.

conduit donc à une inégalité de traitement. Celle-ci est encore renforcée du fait de la possibilité, sous certaines conditions, de bénéficier de réductions d'impôt au titre des intérêts d'emprunt ou des grosses réparations.

Pour autant, aller dans le sens d'une taxation soulèverait de nombreux problèmes.

Sur un plan technique, se poserait la question de la détermination du revenu à prendre en compte. Les difficultés rencontrées en ce qui concerne les valeurs locatives retenues pour le calcul des taxes foncières et de la taxe d'habitation seraient ici reproduites.

De plus, la taxation pourrait constituer un frein à l'acquisition de leur logement par les Français alors qu'une politique constante consistant à l'encourager a été menée au cours des dernières décennies, pour améliorer le bien-être des familles mais aussi pour alléger, à terme, la charge de logement pesant sur les personnes âgées.

En toute rigueur, le raisonnement poussé à l'extrême conduirait à taxer non seulement le revenu tiré de la jouissance de son logement mais également celui tiré d'autres biens (voitures, bateaux de plaisance, etc.), pour lesquels existe aussi une distorsion par rapport à celui qui utilise le même bien par un contrat de location.

Dans ces conditions et considérant qu'il existait par ailleurs des modes de taxation du capital, il est apparu cohérent à la Commission de s'en tenir à la solution actuelle. Mais il lui paraît nécessaire de l'appliquer dans toute sa logique c'est-à-dire en supprimant les réductions d'impôt bénéficiant aux propriétaires occupants : dès lors que les revenus liés au logement possédé et occupé ne sont pas taxés, les charges d'acquisition ou de conservation de ce revenu ne doivent pas venir en diminution du revenu taxable. D'où la proposition de suppression des réductions d'impôt calculées en pourcentage, dans un certain plafond, des intérêts d'emprunt contractés pour l'acquisition d'un logement et des dépenses de réparations^{1 2} et dépenses de ravalement.

La nécessité et les conditions du maintien d'une taxation du revenu global

Aux yeux de la Commission, l'impôt sur le revenu est et doit demeurer (cf. paragraphe « Les contraintes constitutionnelles ») un impôt progressif sur le revenu global, c'est-à-dire dont le taux appliqué au revenu ainsi défini³ croît avec ce dernier.

C'est la raison pour laquelle il faut maintenir le principe d'une taxation appliquée à un revenu global.

(1) Une incitation aux travaux effectués en faveur des personnes handicapées pourraient être maintenue par exemple sous forme de subventions.

(2) Par analogie, la suppression des réductions d'impôt serait étendue aux locataires.

(3) Par opposition au taux par revenu catégoriel.

En effet, extourner une partie des revenus ¹ pour n'appliquer le barème de l'IR qu'à une autre partie de ces revenus n'aurait pas de sens au regard de la progressivité elle-même. Celle-ci repose en effet largement sur l'idée qu'un revenu marginal ne pèse pas du même poids selon le niveau de revenu. Ne tenir compte, pour fixer le taux, que d'une fraction de revenu conduirait à une appréciation du sacrifice marginal erronée ².

Pour autant, faut-il, comme le principe en a été posé lors de la réforme en 1959, raisonner sur la base d'un revenu global calculé comme la somme algébrique de revenus catégoriels ? C'est-à-dire, si un déficit (revenu négatif) existe dans une catégorie de revenus, en imputant celui-ci sur la somme des autres revenus positifs ce qui a un double effet : sur la base et, corrélativement, sur le taux applicable à celle-ci.

Dès 1963, les pertes de recettes engendrées par ce dispositif ont été limitées par l'introduction d'exceptions. Aujourd'hui, la situation est la suivante :

Catégories de déficits	Imputation possible sur le revenu global	Imputation seulement sur les revenus catégoriels de même nature
Déficit BIC	X	
Sauf loueurs en meublé non professionnels		X
Déficit agricole		X
- Revenus non agricoles > 150 000F	X	
- Revenus non agricoles < 150 000F		
Déficit foncier		
- Déficit provenant de dépenses autres que des intérêts d'emprunt < 50 000F	X	
- Partie du déficit > 50 000F ou intérêts d'emprunt		X
- Opérations groupées de restauration immobilières, dépenses de grosses réparations des nus-propriétaires, monuments historiques, sous certaines conditions.	X	
Déficit d'activités non commerciales		
- Professions libérales, titulaires de charges et offices et activités exercées à titre habituel et constant	X	
- Inventeurs : déficits provenant de frais de prise de brevet ou de maintenance	X	
Autres cas		X

(1) Il est rappelé que l'impôt sur le revenu repose sur l'application d'un taux à une somme algébrique de revenus de nature différente déterminés selon des méthodes différentes. Il existe actuellement huit catégories de revenus (revenus fonciers, BIC, rémunération des gérants majoritaires, BA, traitements, salaires, pensions et rentes, BNC, RCM, plus-values).

(2) On observera, *a contrario*, que l'imputation ou non des déficits sur le revenu global est, sous réserve de l'effet actuariel, neutre en cas d'impôt proportionnel.

On constate que le principe posé en 1959 par le législateur a été depuis largement corrigé et n'obéit pas à une logique claire.

Ainsi qu'il a été observé en première partie, la situation actuelle autorise la constitution de déficits et leur imputation sur le revenu global pour des motifs strictement fiscaux et dans des proportions considérables.

On aboutit à une situation peu satisfaisante d'un triple point de vue :

- en l'absence de principes clairs, la législation est critiquée et les pressions pour la faire évoluer sont constantes ;
- le souci d'égalité devant la charge publique est mis en doute dès lors que ce sont le plus souvent des contribuables à hauts revenus qui bénéficient en cette matière des avantages les plus importants sur le plan fiscal ;
- les comportements économiques sont faussés au point de susciter le montage d'opérations dont la rentabilité n'est que fiscale, par la création, par artifice, de déficits déductibles.

Dégager une meilleure solution n'est pas facile.

La Commission a étudié la solution consistant à interdire l'imputation de déficits catégoriels sur le revenu global, et à autoriser seulement une imputation sur les revenus futurs de la catégorie de revenus considérée pendant les cinq exercices suivant la constatation du déficit (cette durée pourrait être allongée, six à sept ans par exemple, pour mieux tenir compte du délai nécessaire, dans toute opération économique, au retour sur investissement).

Cette solution part de l'idée que le mode de détermination de chacune des catégories de revenus obéit à des règles propres (notamment en raison des règles de constitution des provisions et des amortissements et des principes de taxation des plus-values professionnelles) et que les additionner algébriquement est une technique manquant de rigueur logique certaine.

La solution aurait le grand mérite de la simplicité. Elle ne paraît pas poser de problème de constitutionnalité¹. Elle simplifie considérablement les tâches de contrôle et ne risque pas d'engendrer des pertes budgétaires.

Pendant cette solution n'a pas été retenue. La Commission, en effet, a eu la crainte que le refus de toute imputation sur le revenu global, d'un déficit affectant une catégorie de revenus soit ressentie par la généralité des contribuables comme un mécanisme injuste qui, parce qu'il ne jouerait que dans un sens, toujours favorable au Trésor, donnerait à la loi fiscale l'aspect d'une règle abusive.

(1) Elle signifierait que le taux de l'impôt est déterminé par la somme des revenus positifs de chacun des revenus catégoriels ce qui, eu égard à l'imputation restant sur les revenus catégoriels, ne méconnaît pas, à ses yeux, le principe constitutionnel d'égalité devant la charge publique.

Au surplus, si une telle solution aurait permis de faire perdre le bénéfice des montages artificiels observés (notamment en matière de BIC) à une majorité de contribuables, il n'en aurait pas été de même pour tous. En effet, les contribuables exerçant une activité professionnelle relevant de la catégorie des BIC auraient pu continuer d'en bénéficier (respectivement, en BNC ou BA), et non les autres contribuables.

Dans ces conditions, la réforme proposée est fondée sur les principes suivants :

Seraient seuls déductibles du revenu global les déficits résultant de l'exercice effectif, à titre principal, par l'un des membres du foyer fiscal, d'une profession libérale, commerciale, artisanale ou agricole, c'est-à-dire impliquant la participation directe, continue et personnelle du contribuable, à des fins lucratives, aux actes essentiels de la profession considérée.

Dans l'esprit de la Commission, l'exigence d'une activité ainsi définie devrait permettre, tout en acceptant des cas d'activité à mi-temps, d'écarter ce qui correspondrait à un simple placement de fonds n'impliquant pas le déploiement d'une activité personnelle de type professionnel.

La réforme proposée repose, en effet, sur l'idée que la question de l'imputation des déficits sur le revenu global se pose différemment selon que l'on se trouve en présence d'une activité de caractère professionnel ou d'un simple placement. Dans ce dernier cas, seule l'imputation sur les revenus de la même catégorie au cours des années ultérieures peut se justifier.

L'imputation des déficits catégoriels sur le revenu global repose sur l'idée que le déficit qu'a subi le foyer fiscal dans la ou les catégories considérées a nécessairement retenti sur le niveau de vie réel de ce foyer dont les facultés contributives totales se sont trouvées réduites. Or ce lien de nécessité n'est pas évident car un déficit peut être comblé, au moins provisoirement, par d'autres voies, telles que l'emprunt ou l'affectation de ressources patrimoniales. Et, s'il y a eu progressivement tant de limitations¹ apportées au principe, liées à la volonté d'imposer un revenu global, de l'imputation des déficits, c'est parce que prévaut le sentiment que, dans certains cas, le niveau de vie du foyer n'est pas affecté par le déficit survenu dans telle ou telle catégorie de revenu.

Il a paru à la Commission que le système qu'elle propose correspondait à la réalité sociologique, notamment dans le cas où deux époux ont chacun une activité professionnelle relevant d'une catégorie différente.

(1) Et la Commission n'accepte pas l'idée que l'on puisse fixer une règle de non-imputation en se fondant sur le danger des « faux » déficits, résultat d'opérations comptables habiles. En ce cas, c'est au contrôle de s'exercer, en refusant l'imputation de déficits qui ne sont pas réels. En revanche, il ne serait pas sain de porter atteinte à une règle proclamée comme fondamentale (le caractère global du revenu imposable) pour la seule raison que le contrôle est difficile.

Dans l'exemple d'un jeune médecin en situation de déficit réel, il est raisonnable de penser, s'il est marié, que, c'est l'autre revenu du ménage qui a permis de poursuivre l'activité ; par exemple, le revenu de la femme salariée qui a permis au foyer de faire face aux dépenses du cabinet non-couvertes par les rentrées d'honoraires. La réalité du revenu imposable est donc constituée par deux revenus, l'un négatif, l'autre positif.

En revanche, lorsqu'un foyer fiscal se borne à faire un placement d'une partie de son revenu disponible et que ce placement s'avère malheureux, il n'est pas légitime, pour déterminer le montant du revenu global, de tenir compte de cet échec qui n'a pas, normalement, affecté le niveau de vie.

La Commission a donc retenu une ligne de partage qui repose sur ce critère ; elle a noté que celui-ci ne remettait pas en cause la multi-activité des membres du foyer fiscal, qui est de plus en plus fréquente, notamment dans le domaine rural.

Par ailleurs, la Commission s'est interrogée sur le sort des déficits non-professionnels.

En effet, en n'autorisant plus leur imputation sur le revenu global mais en permettant celle-ci sur le revenu catégoriel, ainsi qu'il a été décrit ci-avant, est introduite une distorsion entre professionnels (une personne relevant de la catégorie des BIC supportant un déficit hôtelier non-professionnel par rapport à un BNC ou un salarié par exemple, qui ne pourraient plus déduire de tels déficits).

Afin de supprimer cet inconvénient et malgré l'élément de complexité que cette solution introduit, la Commission suggère de distinguer, par catégorie, les revenus professionnels des revenus non-professionnels

Bien entendu, dans une telle hypothèse, et dans la mesure où il ne s'agit pas de revenus à caractère professionnel, il y aurait lieu de cantonner le déficit foncier à la catégorie des revenus fonciers.

Cette solution satisfait à l'essentiel des objectifs mentionnés précédemment et même si elle pose des difficultés psychologiques réelles (sentiment de « retour en arrière » : du fait, par exemple, de l'extension récente des possibilités d'imputation des déficits fonciers et position en retrait par rapport aux principes de 1959) et nécessite de la vigilance dans les contrôles à mettre en œuvre, elle paraît de nature à permettre une appréciation plus équitable des facultés contributives sans entraver l'activité économique des travailleurs indépendants.

*
* *

En définitive, la Commission propose donc :

- d'autoriser la remontée des seuls déficits professionnels sur le revenu global ;
- d'autoriser la remontée des déficits non-professionnels sur les seuls revenus catégoriels non-professionnels de même nature.

Les principales modalités de détermination des revenus taxables

Ainsi qu'il a été exposé précédemment, la Commission n'a pas pu examiner dans le détail l'ensemble des règles d'assiette des catégories de revenus. Elle constate cependant que les raisons les plus impérieuses de réformer les prélèvements directs, et singulièrement l'impôt sur le revenu, résident dans les règles d'assiette.

La Commission a choisi de centrer sa réflexion, et donc ses propositions, sur un certain nombre d'aspects, étant précisé qu'ils ont été sélectionnés soit parce qu'ils concernent directement le revenu global (cas des réductions d'impôt par exemple), soit parce que leur poids dans l'équilibre global de l'impôt sur le revenu est important.

Seront donc abordés successivement :

- 1) Les principes fondamentaux de détermination du revenu.
- 2) Les abattements et déductions sur les traitements et salaires.
- 3) Les règles concernant les personnes âgées ou retraitées.
- 4) Les charges déductibles des revenus fonciers.
- 5) La portée des abattements concernant l'épargne.
- 6) Les règles concernant les plus values.
- 7) Les abattements (et réductions d'impôt) sur le revenu global.

Les principes fondamentaux de détermination du revenu

La Commission n'a pas relevé, à l'occasion du constat qu'elle a établi, de motifs de faire évoluer la règle actuelle selon laquelle la base d'imposition est un revenu net des frais engagés pour sa constitution ou sa conservation. En la matière, du reste, il existe une grande convergence des législations des pays de l'OCDE.

Même si, comme on le verra dans les paragraphes suivants, cette règle n'est pas toujours aisée à mettre en œuvre, elle ne produit pas d'aberrations flagrantes ; elle est au contraire d'une grande logique. Il y a donc lieu de la maintenir.

Parmi les difficultés de mise en œuvre, il faut dès à présent citer la nécessité, par souci de simplification, d'appréhender le revenu (de même que certaines dépenses ou certains avantages en nature) par la fixation d'un forfait.

Cette situation n'est évidemment pas pleinement satisfaisante dès lors qu'elle éloigne, par construction, de la notion de revenu réel et qu'elle conduit à une sous estimation, dans des proportions indéterminées, de celui-ci.

La Commission en suggère néanmoins le maintien en raison de l'objectif de simplicité mais, également, parce que l'imposition sur la

base d'un revenu forfaitaire tend progressivement à se réduire sans qu'il apparaisse utile d'accélérer le processus.

Les abattements et déductions sur les traitements et salaires

La question de la déductibilité des cotisations sociales et de la CSG a déjà été évoquée précédemment. On s'arrêtera ici sur deux autres éléments : la prise en compte des frais professionnels et l'abattement de 20 % dont bénéficient les salariés et les pensionnés.

Les frais professionnels

Aux termes du 3° de l'article 83 du CGI : « *le montant des salaires imposables est déterminé sous déduction des frais inhérents à la fonction ou à l'emploi lorsqu'ils ne sont pas couverts par des allocations spéciales* ».

Concrètement, le dispositif de droit commun mis en œuvre pour appliquer cet article sans complications excessives consiste en une déduction forfaitaire à hauteur de 10 %, plafonnée en 1994 à 73 270 F, majorée pour certaines professions ¹ dans des proportions variables (cette majoration étant elle-même plafonnée à 50 000 F). Mais les salariés ont également la possibilité d'opter pour la déduction des frais réels, à condition d'en justifier. Dans ce cas, ils doivent réintégrer les allocations et remboursement de frais reçus, le cas échéant, de leur employeur.

Enfin, les allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi (non-couverts par la déduction forfaitaire de 10 %) et utilisées conformément à leur objet sont exonérées.

On a vu lors du constat que cette situation posait problème :

- les déductions forfaitaires supplémentaires accordées à certaines professions sont, pour beaucoup, datées et correspondent à des frais désormais inexistantes ou pris en charge par les employeurs. Dès lors qu'existe parallèlement la possibilité d'opter pour les frais réels, la Commission considère qu'il y a lieu de supprimer ces déductions forfaitaires supplémentaires ;
- la forte croissance du nombre d'optants pour les frais réels, de l'ordre de 15 % chaque année (le nombre d'optant étant passé de 1,13 millions en 1988 à 2,29 millions en 1992), est révélatrice de l'inadaptation du système actuel. La déduction forfaitaire de 10 % apparaît trop étroite pour les revenus modestes. En revanche, son plafond est élevé et avantage les revenus importants.

Il faut noter qu'à l'étranger, la prise en compte des frais professionnels pour les salariés est beaucoup plus limitée en montant (Allemagne : 6 800 F ou frais réels mais avec un barème kilométrique restrictif ; Belgique : déduction forfaitaire variant de 20 % à 3 % selon la tranche de revenu avec une limite de 18 000 F ou frais réels avec un barème kilométrique également restrictif et une déduction des autres frais limitée à un certain pourcentage de leur montant ; Royaume-Uni : pas de

(1) Liste en vigueur dans l'annexe 28 du second ouvrage.

déduction forfaitaire mais possibilité de déduire certains frais réels ; les frais de transport entre le domicile et le lieu de travail ne sont jamais déductibles).

Dans ces conditions, dans la mesure où le principe d'une déduction des frais professionnels doit être maintenu, quelle évolution peut-on envisager qui respecte la nécessité d'opter pour un système simple tout en étant équitable selon les niveaux de revenus et la réalité des situations personnelles (notamment pour celles des professions concernées par la suppression des déductions forfaitaires supplémentaires et qui ont, véritablement, des frais élevés) ?

- Les évolutions envisagées concernant les frais réels

Dès lors que les frais de transport occupent une place importante, au sein des frais réels, une voie possible consisterait à limiter les niveaux de dépenses retenues par application du barème kilométrique actuel, lequel n'a aucun caractère obligatoire pour les contribuables. Trois possibilités pour ce faire : maintenir ce dernier en introduisant une franchise kilométrique¹, restreindre ses taux de remboursement au kilomètre parcouru ou plafonner la puissance retenue au titre du véhicule utilisé.

La première solution contreviendrait au principe selon lequel le revenu imposable est un revenu net des frais d'acquisition du revenu et introduirait une distorsion au détriment des salariés par rapport aux travailleurs indépendants qui peuvent déduire l'intégralité de leurs frais.

La deuxième n'est pas davantage satisfaisante. Diminuer le taux de prise en compte du kilomètre parcouru limiterait certes l'intérêt d'opter pour les frais réels mais risquerait d'être interprétée comme une mesure de rendement budgétaire et de simplification des tâches de l'administration. De plus, elle pourrait paraître en contradiction avec la situation en nombre croissant de salariés qui n'ont d'autres choix que de travailler loin de leur domicile et d'engager des frais pour se rendre à leur travail. Dès lors que le barème actuel de l'administration est régulièrement dénoncé comme calculé de manière trop restrictive, on risquerait un effet inverse de celui recherché à savoir l'option pour des frais réels, y compris pour l'estimation des coûts de transports (avec fourniture des factures, des tickets d'essence, etc.). On aurait alors à la fois manqué l'objectif de simplification et de réalisme dans la prise en compte des frais professionnels.

La troisième solution (plafonner la puissance retenue) pourrait en revanche être facilement mise en œuvre. Elle est cohérente avec une prise en compte réaliste des frais kilométriques. Le plafonnement de la puissance du véhicule serait légitimé par le fait que le choix d'une puissance élevée relève d'un choix personnel et que l'administration est fondée à ne pas le prendre en compte.

(1) C'est-à-dire en ne prenant en compte dans les frais professionnels que les kilomètres parcourus au-delà d'une certaine limite, par exemple 30 km.

Elle suppose l'introduction dans la loi d'un barème établi par l'administration et opposable aux contribuables qui entendraient justifier de frais d'un montant supérieur à celui qui résulte de l'application de ce barème aux distances parcourues.

Parallèlement, et afin de limiter les abus possibles en matière de déclaration de frais réels, la Commission propose en la matière d'aligner les exigences envers les contribuables sur celles qui prévalent pour l'obtention de la réduction d'impôt pour les dons aux œuvres (définies à l'article 200-5 du CGI). Seraient seuls admis en déduction du revenu, au titre des frais réels, les frais dont les justificatifs seraient joints à la déclaration annuelle des revenus. A défaut, de justifications, l'administration serait fondée à procéder aux rétablissements nécessaires sans notification de redressement préalable.

- Les solutions envisagées concernant le barème forfaitaire

Par ailleurs, en ce qui concerne le barème forfaitaire, dès lors que même avec un barème restrictif ¹, on constate que les frais réels d'un salarié peuvent être importants, il ne peut être question de les ramener à un niveau trop limité. Il convient donc de rechercher un système simple qui soit plus équitable que l'actuel : on peut envisager de conserver 10 % mais en réduisant le plafond, à 30 000 F par exemple, ou introduire un taux dégressif avec le revenu du type :

- 0 à 60 000 : 15 % ;
- 60 à 120 000 : 10 % ;
- 120 000 à 500 000 : 5 % ;
- (soit 34 000 F au maximum).

L'abaissement du plafond des 10 % permettrait de restreindre les frais professionnels des salaires élevés à un niveau plus réaliste qu'actuellement, étant précisé que la possibilité d'option pour les frais réels permet à ceux d'entre eux qui engagent des dépenses importantes de continuer à bénéficier d'un mode de détermination de leur revenu imposable cohérent avec leur situation personnelle.

En revanche, il maintiendrait l'intérêt pour les bas salaires d'opter pour les frais réels, ce qui complique la gestion de leur déclaration par les intéressés et par l'administration.

C'est la raison pour laquelle la Commission préconise de mettre en œuvre un barème dégressif avec le revenu. Une telle solution permet en effet, par un mécanisme forfaitaire, de se caler sur l'observation que, pour un salarié, les frais de transport sont dominants dans les frais

(1) A titre d'illustration et en s'en tenant aux seuls frais de transport, un salarié travaillant à 25 km de son domicile et possédant une voiture de 6 chevaux pourrait déduire : barème IR actuel : $25 \times 2 \times 220 \times 1,51 + 6\,267 = 22\,877$

barème de remboursement des fonctionnaires :

$25 \times 2 \times 2 \times 220 \times 1,48 \rightarrow 2\,000$

$\times 1,78 \rightarrow 8\,000$

$\times 1,04 \rightarrow 1\,000$

$= 18\,240$

professionnels et qu'en conséquence ceux-ci croissent avec le revenu mais moins que proportionnellement ¹.

Enfin, par souci de cohérence, il y a lieu d'envisager de taxer les contributions aux frais de transport versées par les employeurs à leurs salariés. Dès lors que ceux-ci sont couverts par la déduction forfaitaire, il n'est pas logique qu'ils soient exonérés.

*
* *

Avant de conclure ces développements concernant les frais professionnels, la Commission estime nécessaire d'évoquer les dispositions dérogatoires, résultant de simples décisions ministérielles, d'ailleurs parfois anciennes, régissant, au regard de l'impôt sur le revenu, les indemnités spéciales représentatives de frais qui sont versées à quelques titulaires de fonctions éminentes dans l'État, électives ou non. Des dispositions analogues existent au bénéfice des comptables publics.

Nul ne met en doute la nécessité d'assurer à de hauts responsables de la République une rémunération correspondant à la dignité de leurs fonctions.

Mais la Commission – qui n'a pas approfondi l'étude de ces règles dérogatoires – considère, qu'en l'état actuel de son information, les indemnités dont il s'agit ne peuvent, pour l'essentiel, être considérées comme destinées à couvrir des frais inhérents aux fonctions occupées et comme utilisées conformément à leur objet.

En conséquence, elle recommande que le bien-fondé de ces exonérations soit réexaminé.

*
* *

En définitive, les propositions de la Commission s'articulent de la manière suivante :

- suppression des déductions forfaitaires supplémentaires ;
- aménagement de la déduction forfaitaire actuelle en un système dégressif ² avec, parallèlement, réintégration des revenus perçus au titre de frais qu'elle couvre ³ ;
- maintien de la possibilité d'opter pour la déduction des frais réels, avec maintien de la possibilité d'utiliser un barème kilométrique mais dans la

(1) La Commission a, un temps, imaginé, pour cette raison, retenir un montant identique pour chaque salarié mais une telle situation ne correspond pas aux situations observées de croissance des frais réels avec le revenu.

(2) Par exemple 15 % de 0 à 60 000 F ; 10 % de 60 000 à 120 000 F ; 5 % de 120 000 à 500 000 F.

(3) La contribution transport par exemple.

limite d'une cylindrée de sept chevaux par exemple et ce en déposant la demande, avec toutes les pièces nécessaires, au plus tard dans ce délai de déclaration.

L'abattement de 20 % accordés aux salariés

Si, d'un point de vue historique, l'abattement de 20 % peut être considéré comme un héritage de l'impôt cédulaire¹, la raison couramment invoquée pour justifier cet abattement réside dans la meilleure connaissance par l'administration des revenus salariaux². Parfois est également invoquée l'idée d'un amortissement du « capital humain » représenté par le salarié lui-même mais elle n'est pas très convaincante.

Dans le rapport du Conseil des impôts, c'est également ainsi qu'il est justifié, à partir de deux raisonnements, l'un fondé sur les données de la comptabilité nationale, l'autre sur celles du contrôle fiscal. Cependant, ces raisons ne paraissent pas totalement probantes. Par construction, le contrôle fiscal ne repose pas sur des choix exclusivement aléatoires et ses résultats ne peuvent donc pas être considérés comme représentatifs de la situation réelle. Quant aux données de la comptabilité nationale, elles doivent être interprétées avec beaucoup de circonspection en raison des nombreuses conventions de comptabilisation sur lesquelles elles reposent et qui rendent difficiles les comparaisons avec des revenus calculés suivant des modalités différentes.

Par surcroît, plusieurs raisons plaident pour la suppression de cet abattement. Dès lors que le taux d'adhésion aux organismes de gestion agréés a considérablement augmenté et qu'en conséquence les BA, BIC et BNC bénéficient largement de l'abattement de 20 %³, et que leur comptabilité est mieux tenue que par le passé, qu'enfin un des objectifs de l'abattement de 20 %, la pacification des oppositions, qui furent très vives, entre salariés et professions indépendantes, paraît désormais largement atteint, on pourrait considérer qu'il n'a plus lieu d'être. De fait, il alimente inutilement les critiques contre l'impôt sur le revenu : il oblige en effet à afficher des taux apparents plus élevés que les taux réellement pratiqués ; jusqu'au plafond (657 000 F de revenus nets de frais professionnels)⁴, les taux marginaux réels sont ainsi majorés de 25 %, 56,8 % pour 45,44 %, par exemple. On ajoutera que les pays étrangers n'ont pas de dispositif comparable.

En dépit de ces arguments, la Commission estime que cet abattement doit être maintenu, principalement pour deux raisons. La première tient au constat portant sur la répartition des prélèvements sur

(1) Calculé selon des barèmes distincts suivant les catégories de revenu.

(2) Postulat qui n'est pas complètement vérifié en raison du travail « au noir ».

(3) Taux d'adhésion en 1993 : BIC = 46,7 %, BA = 87 %, BNC = 73,9 %, soit ensemble 58,4 %.

(4) Ce plafond permet une taxation de ces salaires selon des règles semblables à celles des BIC, BNC et BA. Le traitement fiscal des salariés concernés, dont les niveaux de salaire les placent dans des situations importantes au sein des entreprises qui les emploient, est donc cohérent avec celui des travailleurs indépendants.

les différents types de revenus. En limitant le débat à l'imposition respective – au sein des revenus du travail – des revenus salariaux d'une part, et des revenus non-salariaux de l'autre, on laisse de côté l'imposition respective des revenus du travail et des revenus du capital (revenus fonciers – épargne mobilière – plus-values). La suppression de l'abattement de 20 % aurait pour effet d'alléger relativement l'impôt payé par ces revenus au détriment des revenus du travail. Or il a été constaté que, tous prélèvements confondus, les revenus du travail étaient davantage sollicités que ceux du capital et que ceci n'était ni équitable ni justifié au plan économique (du fait du renchérissement du coût du travail). Elle risquerait par ailleurs d'alimenter des revendications salariales supplémentaires.

Par ailleurs, l'attachement à cette disposition de l'ensemble des personnes auditionnées par la Commission, qu'elles représentent ou non les salariés, est apparu très fort.

Dans la mesure donc où la suppression de l'abattement de 20 % accroîtrait encore, en relatif, la fiscalité pesant sur le travail et serait très difficile à faire admettre, il apparaît souhaitable de ne pas y procéder.

Les règles concernant les personnes âgées ou retraitées

- Les pensions, retraites et rentes, bénéficient comme les traitements et salaires, d'un abattement de 20 % ; il est proposé de s'en tenir aux éléments développés au précédent et donc de le maintenir.

- Lorsque leur revenu ne dépasse pas un certain seuil, les personnes âgées de plus de 65 ans bénéficient d'un abattement sur leur revenu global. Cette situation ne paraît pas satisfaisante à la Commission dans la mesure où c'est au barème lui-même de tenir compte du niveau du revenu et où le lien avec l'âge n'obéit guère à une justification solide.

La situation actuelle signifie en effet qu'une personne âgée aux revenus faibles a un niveau de vie inférieur à un contribuable jeune disposant du même revenu et qu'il y a lieu, pour corriger cette situation, de leur appliquer une fiscalité différente. Ce point de vue heurte le sens commun. Il y aurait donc lieu de supprimer cet abattement spécifique.

- Les pensions, retraites et rentes bénéficient d'un abattement de 10 %. Au regard des débats parlementaires de l'époque de sa création, il a été conçu comme le pendant des frais professionnels venant en déduction des traitements et salaires, afin que le départ à la retraite ne se traduise pas cumulativement par une diminution des revenus et une perte de l'abattement.

Cette analyse est, dans les faits, contestable. Une fois encore, c'est au barème progressif qu'il revient de taxer différemment deux niveaux de revenus différents. De plus, la déduction forfaitaire de 10 % des salariés est représentative de frais professionnels qui n'ont pas d'équivalent pour les retraités¹. Toujours en référence aux débats

(1) Tout au plus y a-t-il lieu de prévoir la déduction de frais réels dans le cas, assez rare, où, pour obtenir la liquidation de sa pension, l'intéressé a eu à supporter des frais, de contentieux par exemple.

parlementaires de l'époque, les dépenses évoquées étaient des frais correspondant à des dépenses à caractère personnel, non-déductibles du revenu des autres contribuables.

Dans ces conditions, il est proposé de supprimer cet abattement ¹. Toutefois, la Commission est consciente de ce qu'une telle mesure ne peut être envisagée et décidée indépendamment des autres mesures susceptibles de concerner ces revenus, et notamment d'éventuelles augmentations des prélèvements sociaux (cotisation maladie ou CSG par exemple). Dans cette hypothèse, il faudrait apprécier l'impact global des évolutions envisagées pour chaque prélèvement afin de ne pas conduire à une variation trop brusque et donc insupportable des revenus des personnes concernées.

Les charges déductibles des revenus fonciers

Comme on l'a vu, les revenus fonciers sont davantage taxés que les revenus sur le capital mobilier, avec, de plus, une distorsion entre le locatif dans l'immobilier neuf et le locatif dans l'immobilier ancien.

Cette situation résulte notamment des modalités de prise en compte des charges déductibles dans la catégorie des revenus fonciers. Elles sont fixées ainsi qu'il suit :

- déduction des intérêts d'emprunt ;
- déduction des dépenses de réparations, d'entretien et d'amélioration (sont exclues les dépenses de reconstruction et d'agrandissement) ;
- déduction, pour leur valeur réelle, de certaines charges limitativement énumérées (frais d'emploi de concierges, assurance contre le défaut de paiement des loyers, ...) ;
- déduction forfaitaire, fixée actuellement à 10 %, représentative de l'amortissement et des charges non-prises en compte pour leur valeur réelle. Ce pourcentage est augmenté à 25 ou 35 % pour les logements neufs.

Le dispositif soulève deux questions : le niveau réel des charges est-il correctement appréhendé et l'est-il suivant une technique-valeur réelle ou forfait – équilibrée en termes d'équité et de simplicité ?

En dépit des problèmes de définition des dépenses de réparation à retenir, la Commission considère que modifier significativement les équilibres actuels ne permettrait pas de réelles améliorations. En forfaitisant davantage, on accroîtrait l'avantage fiscal de ceux qui n'entretiennent pas les logements qu'ils louent et on risquerait de détériorer à terme l'état du parc locatif. En ouvrant davantage l'éventail des déductions de charges réelles, on compliquerait beaucoup le système, alors que la plupart des

(1) La Commission a relevé par ailleurs l'existence d'une disposition méconnue qui veut que la réduction d'impôt accordée au titre des dons aux œuvres faits par les particuliers soit calculée à partir des dons en espèces et des dons en nature. Elle considère dans ces conditions qu'il n'est pas irréaliste de considérer que les retraités pourraient, par ce biais, voir pris en considération les frais qu'ils engagent dans l'activité de bénévolat au sein des associations d'intérêt général.

propriétaires bailleurs ne sont pas en mesure de tenir une véritable comptabilité.

En revanche, la Commission ne peut que se ranger aux estimations convergentes des administrations ou organismes qui ont estimé les charges de gestion des revenus fonciers en proposant de remonter de 10 à 15 % le montant de la déduction forfaitaire.

Si les charges d'amortissement peuvent être estimées à 13 % ¹, dans la mesure où les frais d'assurance contre les impayés de loyer sont désormais déductibles et où la fiscalité de l'épargne financière fait l'objet dans le présent rapport de propositions de mesure tendant à son rééquilibrage par rapport à celui des revenus fonciers, l'objectif de neutralité paraît bien pouvoir être atteint avec un taux global de 15 %.

Afin de limiter les distorsions constatées, la Commission souhaite que soient parallèlement supprimées les déductions favorables au logement neuf.

Enfin, elle a pris acte des souhaits de certains de voir reconnu aux propriétaires fonciers un statut professionnel. Une telle hypothèse serait en contradiction avec sa logique de simplicité alors même que 63 % des bénéficiaires de revenus fonciers déclarent un revenu foncier inférieur à 20 000 F (93 % un revenu foncier inférieur à 100 000 F) et que 44 % ont un revenu net global inférieur à 100 000 F (76 % ou revenu inférieur à 200 000 F).

Quand on sait la complexité qui s'attache aux déclarations professionnelles et le fait que les professionnels peuvent bénéficier de régimes mieux adaptés qui sont d'une part le statut de loueur en meublé (dans certains cas), d'autre part, la mise en société de capitaux et donc le bénéfice des règles et du taux de l'impôt sur les sociétés, on est plutôt conduit à refuser cette possibilité. Du reste, il n'est pas certain qu'elle soit favorable (du fait notamment de la nécessité d'amortir au lieu d'imputer directement les frais engagés, et du régime d'imposition des plus-values).

La portée des abattements et seuils de cessions concernant l'épargne

L'imposition des revenus de l'épargne mobilière n'intervient sous certaines conditions que pour la fraction supérieure à 8 000 F

(1) Ce chiffrage est fondé sur la logique suivante : est admis l'amortissement, sur 50 ans, du seul gros œuvre (représentant 40 % de la valeur totale du bâti) dans la mesure où les dépenses d'amélioration sont déductibles des revenus fonciers pour leur valeur réelle. La part du foncier dans la valeur totale des biens est *a priori* égale à 35 % à Paris et à 15 % en Province. Le rendement locatif brut est supposé égal à 4 % comme dans l'hypothèse retenue par le XII^e rapport du Conseil des impôts (p. 300 d'après le CERC). On obtient des taux d'amortissement de 0,68 % pour la province (40 % x 1/50 x 85 %), respectivement 0,52 % pour Paris (40 % x 1/50 x 65 %). C'est-à-dire des valeurs de taux de déduction forfaitaire (hors frais de gestion et d'assurance), comprises entre 13 et 17 %. On voit que ce calcul est très sensible aux hypothèses retenues : rendement locatif brut, part du foncier, durée d'amortissement.

(personne seule) ou 16 000 F (couple marié). L'imposition des plus-values mobilières n'intervient, elle, que quand le montant des cessions dépasse un certain seuil ¹.

Ces dispositions, qui signifient que, quel que soit le niveau de revenu global, les premiers francs d'épargne taxable sont exonérés d'impôt paraissent pouvoir être maintenues dans leur principe à la fois par souci de simplification et dans le but de maintenir une incitation, pour tous les contribuables, à constituer une épargne minimale.

Mais quel doit être le bon niveau ? Aujourd'hui, par le jeu des produits d'épargne défiscalisés, de l'abattement de 8 000 ou 16 000 F et du seuil d'imposition des plus-values, c'est un capital important qui peut être investi en franchise d'impôt. A titre d'exemple, un particulier peut détenir un livret A (100 000 F, un CODEVI (30 000 F), 133 000 F d'obligations, soit 5 850 F de revenus à 4,5 % ² et 7 980 F à 6 %, et procéder à la vente de 330 000 F d'actions, pour une plus-value de 10 % soit 33 000 F en franchise d'impôt (capital total dans cet exemple qui ne constitue pas un plafond : 593 000 F ; revenu total : 46 830 F). On le voit, il ne paraît pas illégitime, afin de concourir au rééquilibrage de la fiscalité de l'épargne par rapport à celle pesant sur le travail, de faire en sorte que l'abattement et les seuils d'exonération soient plus strictement définis.

L'orientation retenue par la Commission en ce domaine consiste à abaisser le seuil des plus-values de cession au niveau de celui des OPCVM monétaires (50 000 F en 1995 ³), à maintenir l'abattement de 8 000 F (16 000 F) à son niveau actuel, et à y faire entrer le produit des livrets, aujourd'hui défiscalisés, et les plus-values de cession.

Cette solution permettrait de gommer les effets de seuil concernant les plus-values, d'introduire une neutralité entre les différentes formes de placement et d'élargir le champ de l'imposition de l'épargne financière.

Au niveau de l'abattement proposé par la Commission, elle conduirait à maintenir exonérée, dans les faits, l'épargne des personnes à revenus mobiliers faibles et notamment les livrets A, CODEVI, etc.

En effet, à titre d'exemple, un particulier bénéficierait désormais d'une exonération des revenus d'un livret A (100 000 F à 4,5 %), d'un CODEVI (30 000 F à 4,5 %) et d'obligations (20 000 F à 6 %) et des plus-values réalisées sur des actions (9 500 F d'actions pour 10 % de plus-values), soit 159 500 F du capital total pour 8 000 F de revenus ou

(1) 332 000 F, sauf pour les plus-values d'OPCVM monétaires de capitalisation (166 000 F en 1993, 100 000 F en 1994, 50 000 F en 1995), qui bénéficient en revanche de l'abattement de 8 000 F (16 000 F). A noter que pour les autres plus-values, sitôt le seuil franchi la taxation est au premier franc sur l'intégralité de la plus-value, d'où un effet de seuil.

(2) 4 500 F au titre du livret A et 1 350 F au titre du CODEVI.

(3) Idéalement, il faudrait conjugaliser ce seuil et le porter à 100 000 F en cas de couples mariés.

plus-values (auxquelles s'ajoutent, bien entendu, les exonérations des revenus épargnés sur une longue durée).

Les règles concernant les plus-values

Les questions à soulevées par la taxation des plus-values sont traitées globalement au paragraphe « Les exceptions au principe de progressivité sont justifiées par les règles d'assiette ».

Les abattements et réductions d'impôt sur le revenu global

En premier lieu, il convient de dire un mot sur la pertinence du choix de la technique de la réduction d'impôt plutôt que de celle de la déduction opérée sur le revenu. Les premières permettent, pour tout niveau de revenu, de bénéficier de la même diminution d'impôt pour un montant de dépenses semblable alors que les secondes font varier cette diminution en fonction du taux marginal. Il serait logique, en théorie, de retenir la technique de la déduction du revenu pour des sommes s'assimilant à des frais de constitution du revenu ou pour des mécanismes supposés constituer une incitation économique et celle de la réduction d'impôt pour des frais à vocation sociale. Toutefois, bien qu'il s'agisse d'un système qui n'a pas d'équivalent à l'étranger, la Commission suggère de maintenir, quand c'est justifié, la technique des réductions d'impôt qui est bien admise et permet un calcul aisé de l'avantage fiscal.

En second lieu, il importe d'analyser les abattements et réductions existant dans la législation actuelle.

La première grande catégorie de déductions sur le revenu global est constituée des pensions alimentaires versées aux ascendants ou aux descendants ou versées en vertu d'une décision de justice en cas de rupture du foyer.

Ces dispositions permettent de traduire l'obligation alimentaire définie par le code civil (découlant ou non d'une décision de justice). Elles ne produisent ni exonération ni double imposition et ne posent donc pas de problèmes particuliers ¹ mais peuvent naturellement conduire à une imposition globale différente de celle qui résulterait de la taxation du revenu dans le foyer d'origine, en raison des éventuelles différences de taux d'imposition entre celui-ci et le foyer bénéficiaire. Les éventuels abus conduisant à contrevenir à la progressivité de l'impôt sur le revenu relèvent du contrôle fiscal. Il est donc proposé leur maintien ².

En revanche, les autres abattements ou réductions d'impôt sont beaucoup plus critiquables.

(1) A l'exception de l'avantage minimal en impôt lié aux pensions alimentaires versées aux enfants majeurs effectuant des études dans l'enseignement supérieur qui ne relève pas de la logique de l'impôt sur le revenu et devrait être supprimé.

(2) Il serait en outre souhaitable d'unifier les plafonds des pensions alimentaires versées aux enfants majeurs (*cf.* existence de deux plafonds différents selon qu'il existe ou non des justifications à l'état de besoin de l'enfant bénéficiaire).

Ainsi qu'il a été décrit en première partie, des dépenses fiscales ayant le caractère d'incitation économique sont souvent peu opérantes ou, quand elles le sont, porteuses d'effets pervers. Utiliser l'impôt sur le revenu à cette fin introduit des distorsions dans la mise en œuvre de la progressivité de l'impôt. Au mieux, ce sont les contribuables les mieux avertis qui bénéficient de ces dispositions, au pire elles ne produisent pas d'incitation mais de purs effets d'aubaine.

Pour toutes ces raisons et dans un souci de simplification, il est donc proposé la suppression des déductions pour ¹ :

- 1) les pertes en capital consécutives à la création de sociétés ;
 - 2) les acquisitions de parts de copropriétés de navires neufs ;
 - 3) les souscriptions en faveur du cinéma ou de l'audiovisuel ;
- et des réductions d'impôt liées :
- aux sommes déposées dans les fonds salariaux ;
 - aux investissements immobiliers locatifs ;
 - aux investissements réalisés outre-mer ² ;
 - à la souscription au capital de sociétés nouvelles ;
 - à la participation des salariés au rachat de leur entreprise.

Il est rappelé par ailleurs la proposition de la Commission (voir « Le revenu tiré par le propriétaire d'un logement du fait qu'il occupe le logement », sur le propriétaire occupant) de supprimer les réductions d'impôt calculées sur les dépenses afférentes à l'habitation principale et sur les intérêts d'emprunt ³.

La réduction d'impôt calculée sur les primes d'assurance-vie devrait être supprimée (cf. « Les revenus de l'épargne »). Il en va de même de celle accordée aux adhérents de centres de gestion ou d'associations agréés dans la mesure où existe déjà le bénéfice de l'abattement de 20 %.

La réduction d'impôt pour frais de scolarisation des enfants à charge fait double emploi avec le quotient familial et peut donc être supprimée.

Quatre réductions d'impôt pourraient en revanche être maintenues.

- La première concerne les versements à des œuvres, partis politiques ou syndicats. Elle recouvre actuellement trois réductions : dons affectés à la fourniture gratuite de repas ou au logement des personnes en difficulté, dons aux œuvres reconnues d'utilité publique ou fiscalement

(1) Il est inutile en revanche de supprimer la détaxation du revenu investi en actions dès lors qu'elle est en voie d'extinction.

(2) Il pourrait toutefois être envisagé de maintenir les dispositions au bénéfice des résidents des DOM.

(3) Dans les simulations effectuées ci-après, il a été tenu compte de cet élargissement de l'impôt sur le revenu pour en abaisser le taux moyen ; une solution alternative consisterait à utiliser ces sommes pour entamer une réforme des droits de mutation à titre onéreux qui, dans le contexte actuel de nécessaire mobilité des personnes pour trouver à s'employer et de stagnation du marché immobilier (peu de transaction et des niveaux de prix orientés à la baisse), serait particulièrement opportune.

assimilées ou d'intérêt général, financement des partis politiques ¹ ou campagnes électorales et cotisations syndicales.

Les versements dont il s'agit sont, en effet, par nature, des versements à fonds perdus : il n'y a pas de contrepartie économique, éventuelle ou future, qui en serait attendue par le donateur. Ce point marque une différence sensible avec les avantages qui sont, par exemple, consentis lors de la souscription de contrats d'assurance-vie.

Mais surtout, il a paru à la Commission qu'il y avait un lien substantiel entre l'impôt sur le revenu, en tant qu'impôt de citoyenneté, et l'attitude du citoyen qui, par souci d'ouverture aux besoins de la société où il vit, apporte son concours financier à la vie matérielle des œuvres, des organismes d'intérêt général ou des partis politiques.

L'État et, plus largement, les collectivités publiques ne peuvent pas tout faire ; mieux, ils ne doivent pas chercher à tout faire. Il est avéré, par exemple, que, dans le soutien aux plus démunis, le relais, sur le terrain, par des hommes et des femmes dépendant d'associations caritatives, est irremplaçable : leur intervention démultiplie celle des pouvoirs publics ; parfois, elle la précède ; le plus souvent, elle est la condition de l'efficacité. Il n'est donc pas paradoxal, en définitive, de recommander la suppression de la quasi-totalité des déductions à but incitatif qui existent actuellement en matière d'impôt sur le revenu et de proposer le maintien des déductions pour « dons aux œuvres ».

On le voit, ce n'est pas l'intérêt que le mécanisme actuel présente pour les œuvres ou autres organismes qui nous guide, du moins fondamentalement ; c'est une vision plus large reposant sur l'idée que nous faisons de l'impôt sur le revenu comme signe de citoyenneté responsable.

Par ailleurs, afin de satisfaire à l'objectif de simplification, la fusion des différentes réductions existantes pourrait être envisagée, ce qui poserait, entre autres, le problème de la fixation du taux de réduction d'impôt (il est variable, 50, 40 et 30 %) et de son plafond (1 000 F pour les dons pour frais de repas, 1,25 % ou 5 % du revenu pour les associations et partis politiques, 1 % des salaires pour les cotisations syndicales).

- La deuxième porte sur les sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile. Il s'agit d'une mesure, renforcée en loi de finances pour 1995, destinée notamment à favoriser l'emploi ; pour cette seule raison, nous pensons qu'il est opportun de la maintenir dans son principe. Du reste, les sommes correspondantes sont elles-mêmes soumises à cotisations sociales et, en principe, à l'impôt. En revanche, dans le cadre d'une réforme d'ensemble de l'impôt sur le revenu qui se traduirait par une baisse des taux d'imposition, il serait souhaitable d'en revoir le dimensionnement (plafond et taux de réduction).

(1) Le plafond qui leur est appliqué est, depuis le vote de la loi de finances pour 1995, de 5 % du revenu et les frais d'adhésion sont désormais admis.

• La troisième concerne les frais de garde de l'enfant à l'extérieur du domicile. Son maintien est lié au souci de neutralité sur le mode de garde des enfants de parents travaillant tous deux et aussi parce que ces dépenses peuvent s'analyser comme des frais de constitution du revenu.

• La quatrième enfin concerne la prise en compte des dépenses d'hébergement dans un établissement de long séjour ou une section de cure médicale. Il est incontestable qu'il serait préférable de trouver des dispositifs permettant, par le biais de la prévoyance sociale, de faciliter la prise en charge financière des situations de dépendance lourde engendrée par l'allongement de la durée de vie ; mais, dans cette attente, il est proposé de maintenir la réduction d'impôt.

Il conviendra bien entendu de veiller, dans la définition précise de ces quatre réductions, à leur neutralité au regard du statut matrimonial (mariage ou concubinage). En particulier, la réduction pour l'emploi d'un salarié à domicile, dont le dimensionnement aurait été préalablement revu, devrait voir son plafond multiplié par deux dans le cas du couple marié.

Les principes de fixation des taux

Les principes de fixation des taux que la Commission se propose de retenir seront décrits en deux étapes : la justification du barème progressif et de ses exceptions et comment le construire

Justification du barème progressif et de ses exceptions

Rappel des mécanismes existants

La détermination du montant de l'impôt sur le revenu dû par un contribuable nécessite, rappelons le, une double opération : la détermination du revenu imposable de ce contribuable et l'application à ce revenu du taux d'imposition défini par un barème.

En pratique, dans la législation française actuelle, le taux à appliquer est calculé distinctement selon les tranches de revenus.

Ainsi, le barème de la loi de finances pour 1994 s'établit-il comme suit :

Tranche de revenu par part (en francs)	Taux marginal d'imposition (en %)
0 à 21 900	0
21 900 à 47 900	12,0
47 900 à 84 300	25,0
84 300 à 136 500	35,0
136 500 à 222 100	45,0
222 100 à 273 900	50,0
plus de 273 900	56,8

Ce qui, d'après la fiche de calculs facultatifs (*cf.* l'annexe 11 dans le second ouvrage), correspond à l'énoncé suivant :

Si votre revenu imposable (R) par part (N)	n'excède pas 21 900 F	vosre impôt sera égal à : 0
	est supérieur à 21 900 F et inférieur ou égal à 47 900 F	vosre impôt sera égal à : $(R \times 0,12) - (2\,628 \times N)$
	est supérieur à 47 900 F et inférieur ou égal à 84 300 F	vosre impôt sera égal à : $(R \times 0,25) - (8\,855 \times N)$
	est supérieur à 84 300 F et inférieur ou égal à 136 500 F	vosre impôt sera égal à : $(R \times 0,35) - (17\,285 \times N)$
	est supérieur à 136 500 F et inférieur ou égal à 222 100 F	vosre impôt sera égal à : $(R \times 0,45) - (30\,935 \times N)$
	est supérieur à 222 100 F et inférieur ou égal à 273 900 F	vosre impôt sera égal à : $(R \times 0,50) - (42\,040 \times N)$
	est supérieur à 273 900 F	vosre impôt sera égal à : $(R \times 0,568) - (60\,665,20 \times N)$

Si un célibataire perçoit 200 000 F de revenu net imposable, les premiers 21 900 F sont exonérés, les 26 000 F suivants taxés à 12 %, les 36 400 F suivants taxés à 25 %, les 52 200 F suivants taxés à 35 % et les derniers 63 500 F taxés à 45 %.

L'impôt dû s'établit à 59 065 F, soit un taux moyen (en pourcentage du revenu net imposable) de 29,5 %.

Ce même calcul effectué à partir d'un revenu net imposable de 80 000 F donne le résultat suivant : 2 900 F exonérés, 26 000 F taxés à 12 % et 32 100 F taxés à 25 %. Soit un impôt de 11 145 F et un taux moyen de 13,9 %.

Dans la législation actuelle, le caractère progressif des taux de l'impôt sur le revenu comporte trois exceptions¹. Certains revenus (ou plus-values, qui sont imposées comme un revenu) ouvrent droit en effet à l'application d'un barème différent soit par le biais d'une option pour un prélèvement libératoire, soit par l'application d'un taux unique (taux proportionnel), soit par l'application de la règle dite du quotient.

- L'option pour le prélèvement libératoire permet aux revenus qui peuvent en bénéficier d'être taxés à un taux proportionnel². Le contribuable à intérêt à opter pour ce dispositif lorsque son taux marginal au barème de l'IR est supérieur au taux du prélèvement libératoire.

Si, par exemple, le revenu du célibataire évoqué précédemment se décompose en 195 000 F de salaires et 5 000 F de revenus de SICAV, opter pour le prélèvement libératoire conduira à un impôt (au taux de

(1) Il existe en faveur des personnes domiciliées dans les DOM un abattement sur le montant de l'impôt, qui s'analyse comme un barème spécifique. Faute d'avoir étudié cette question, la Commission n'a pas pris partie sur le maintien de l'abattement.

(2) Pour les sommes versées à l'étranger, soit le prélèvement libératoire n'existe pas, soit il est obligatoire.

15 % ¹⁾ de 57 565 F ($195\,000 \times 0,45 - 30\,935 + 5000 \times 0,15$) soit 1 500 F de moins que dans l'hypothèse où il n'y a pas d'option, et le taux moyen étant ramené de 29,5 % à 28,8 %.

Le prélèvement libératoire a donc pour effet de limiter la progressivité ²⁾ sur les revenus de l'épargne, au taux proportionnel correspondant.

Le prélèvement libératoire concerne certains revenus de l'épargne (produits de taux) et s'exerce à des niveaux de taux variables selon les produits (sur ces points, voir la première partie).

- La deuxième exception consiste à appliquer un taux proportionnel. Elle concerne les plus-values sur les valeurs mobilières ³⁾ et sur les cessions de participations supérieures à 25 % (taux de 16 %, auquel s'ajoutent 1 % de prélèvement social et 2,4 % de CSG).

Compte tenu de la relative modération de ces taux, cette deuxième exception conduit le plus souvent à un montant d'imposition plus faible que celui qui serait obtenu par application du barème progressif.

- Pour certains revenus enfin, il est fait application d'un quotient, 1/5^e par exemple. Dans ce cas, l'impôt dû est égal à cinq fois le supplément d'impôt obtenu en ajoutant au revenu global 1/5^e du revenu considéré.

Supposons par exemple que le revenu du célibataire évoqué précédemment soit composé de 100 000 F de salaires et de 100 000 F de plus-value immobilière imposable. Son impôt s'élèvera à :

- impôt sans plus-value : 17 715 F ($100\,000 \times 0,35 - 17\,285$) ;
- impôt avec 1/5^e de la PV : 24 715 F ($120\,000 \times 0,35 - 17\,285$) ;
- impôt total : 52 715 F ($17\,715 + 5 \times (24\,715 - 17\,715)$), contre 59 065 F sans l'application du quotient. La pression fiscale est ramenée de 29,5 % à 26,4 %.

Le système de quotient limite donc la progressivité. Il est appliqué pour les plus-values immobilières (1/5^e), la fraction des plus-values sur option d'achat d'actions considérée comme des salaires (1/5^e), les revenus exceptionnels ou différés (1/4) ⁴⁾.

La Commission a examiné les fondements de la progressivité et les raisons qui pourraient justifier qu'il lui fût fait exception. Elle

(1) Auquel s'ajoute une contribution complémentaire de 1 %, une cotisation sociale additionnelle de 1 % sur les revenus mobiliers et la CSG, au taux de 2,4 %.

(2) Bien qu'il s'agisse également d'un prélèvement libératoire sur option, le taux de 50 % pesant sur les bons anonymes n'aboutira qu'en de très rares cas à limiter la progressivité.

(3) A caractère personnel. Il est rappelé que les plus-values professionnelles n'ont pas été examinées par la Commission.

(4) Il existe également des dispositions permettant dans certains cas d'atténuer les effets des taux progressifs sur les revenus en taxant la moyenne des revenus perçus sur plusieurs exercices. Un tel dispositif existe pour les droits d'auteur et les bénéfices agricoles.

considère que le principe de la progressivité comme ses exceptions ou limitations actuelles doivent être conservés.

La progressivité des taux de barème doit être maintenue

En vertu des principes fondamentaux sur lesquels repose le pacte social de notre pays¹, les ressources de l'État doivent lui être accordées compte tenu des facultés contributives de chacun. De ce point de vue, les impôts sur la consommation, qui forment une large part des ressources d'un État moderne, ne font pas un raisonnement très affiné à cette fin : partant de l'idée que, si quelqu'un achète un bien, c'est qu'il a les moyens de l'acheter, ils se bornent à saisir l'acte de consommation quand il se produit ; celui-ci révèle en quelque sorte l'existence des moyens financiers de l'acheteur. Le taux de l'impôt payé à cette occasion fait une large place à la commodité de perception et à quelques concepts plus ou moins moralisateurs (droits sur le tabac et les alcools) sans trop chercher à tenir compte de la situation personnelle du contribuable-consommateur ; on évite, toutefois, de taxer trop lourdement certains biens considérés comme essentiels. De nombreux travaux montrent que toute recherche d'un objectif de justice sociale par les impôts indirects, spécialement la TVA, atteint très vite ses limites.

L'impôt sur le revenu, en revanche, a toujours prétendu poursuivre un objectif de justice qui est de demander à chacun une contribution fixée à partir de la réalité de ses facultés contributives.

Il est plus facile d'énoncer cet objectif que de l'atteindre et, au surplus, l'instrument qui permettrait de savoir si on l'atteint n'existe pas. Mais l'objectif est indiscutable.

Les facultés contributives sont, elles, plus difficiles à définir. L'impôt sur le revenu étant calculé en appliquant un taux à un revenu, il faut définir ce qu'est le revenu taxable d'une part (voir paragraphe « Les principales modalités de détermination des revenus taxables »), le taux d'imposition d'autre part. Le choix du taux fait notamment surgir de nombreuses questions qui, au fil du temps, et selon les pays, ont reçu des réponses divergentes.

L'un des points cruciaux repose sur l'idée qu'un taux unique ne répondrait pas à l'objectif de justice que l'on s'est fixé. Cette idée est communément admise par toutes les législations et pourtant elle n'est pas évidente à première vue. En effet, avec un système purement proportionnel, celui qui a un revenu plus élevé verse bien une contribution plus élevée : au taux de 10 %, celui qui gagne 1000 verse

(1) Il s'agit essentiellement, en l'espèce, de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont la valeur a été réaffirmée « solennellement » par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère la Constitution de 1958 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Le Conseil constitutionnel a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de rechercher si des dispositions législatives soumises à son examen respectaient ces principes.

100, tandis que celui qui gagne 100 ne verse que 10. On pourrait donc admettre que l'on a tenu compte exactement et en toute justice des facultés contributives.

Pourtant, on a partout retenu un système où les taux sont différenciés selon des seuils et d'autant plus élevés que les revenus sont considérés comme importants : le taux applicable au « riche » est plus fort que le taux appliqué au « pauvre ».

Cette conception trouve sa source dans une double idée : la théorie marginaliste et une certaine conception de la solidarité entre les différentes composantes de la société. La première part du constat que, pour celui qui a des revenus faibles lui permettant tout juste de faire face aux dépenses de première nécessité, un sacrifice financier, même limité, est plus douloureux qu'un sacrifice financier proportionnellement plus élevé pour celui qui, ayant des revenus importants, conservera, même après ce sacrifice, une grande aisance de vie.

La seconde idée repose – plus ou moins clairement – sur une certaine vision de la solidarité nationale par l'impôt ; celui-ci n'a pas seulement pour fonction d'assurer à l'État les ressources qui lui sont nécessaires mais aussi d'aboutir, après impôt ou par l'impôt, à une société où les écarts de niveau de vie entre les individus sont atténués, donc à une société plus égalitaire. L'impôt proportionnel ne modifie pas, en effet la position relative de chacun après versement de la contribution due, tandis que l'impôt à taux progressif, par lui-même et plus ou moins fortement selon les taux choisis, réduit ces écarts relatifs.

La Commission estime que ces notions font maintenant partie des équilibres fondamentaux de notre société. Bien qu'elle ait constaté que les effets redistributifs du système français de prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages ne sont que peu imputables à la progressivité de l'impôt sur le revenu (à laquelle s'oppose la dégressivité d'autres prélèvements) et bien davantage au volume et à l'utilisation des prélèvements, elle considère qu'il n'y a pas lieu de rouvrir à leur sujet des débats théoriques. Elle reste donc fermement acquise à la nécessité de maintenir un impôt sur le revenu d'un niveau significatif et comportant un système de taux progressifs.

Elle observe du reste que la remise en cause du principe de la progressivité des taux de l'impôt sur le revenu pourrait se heurter à un obstacle constitutionnel. En effet, dans sa décision n° 90 285 DC du 28 décembre 1990, relative aux dispositions de la loi de finances pour 1991 créant la contribution sociale généralisée, le Conseil constitutionnel, après avoir précisé que la CSG faisait partie des « impositions de toutes natures » visées à l'article 34 de la Constitution, a répondu de manière détaillée à une argumentation de la saisine fondée sur ce que, en créant une nouvelle imposition « *proportionnelle et non-progressive, le législateur avait méconnu l'article 13* » cité plus haut, de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le Conseil constitutionnel a écarté cette argumentation non comme

inopérante mais en considération de certaines conditions précises qu'il examine. Il en déduit que, *« dans ces conditions, le choix par le législateur d'un taux unique applicable aux contributions sociales qu'il institue ne peut être regardé comme contraire à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen »*. Cette position a été confirmée par la décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993. Il est tentant d'en déduire, *a contrario*, que la progressivité du taux de l'impôt a, au moins dans certaines limites, valeur constitutionnelle ¹.

Les exceptions au principe de progressivité sont justifiées par les règles d'assiette.

Au regard des développements qui précèdent, on serait tenté de remettre en cause les exceptions (prélèvement à taux proportionnel et règle du quotient) relevées au paragraphe « Rappel des mécanismes existants ». Cependant, si les motifs historiques de cette situation paraissent parfois dépassés, il existe de fortes raisons pour maintenir les dispositifs existants.

(1) Extrait de la décision n° 90285 D :

En ce qui concerne le moyen tiré de ce que le taux de l'imposition méconnaîtrait l'article 13 de la Déclaration de 1789 ;

Considérant que l'article 134-1 de la loi dispose que *« le taux des contributions sociales visées aux articles 127 et 133 de la présente loi est fixé à 1,1 % »* ;

Considérant que pour les auteurs de la première saisine, en instituant une imposition proportionnelle et non-progressive, le législateur a méconnu l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

Considérant qu'en vertu de l'article 13 de la Déclaration de 1789 la contribution commune aux charges de la nation *« doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés »* ; que, conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives des redevables ;

Considérant que l'institution, par les articles 127, 132 et 133 de la loi, de contributions sociales dont les assiettes respectives sont très largement définies, a pour but d'associer au financement des dépenses de Sécurité sociale l'ensemble de la population, compte tenu d'une évolution qui a étendu le champ d'application des prestations sociales ; que le produit des contributions nouvelles est versé à la Caisse nationale des allocations familiales ; qu'il est destiné, conformément au paragraphe III de l'article 134, à l'allègement à due concurrence des prélèvements affectés à la Sécurité sociale ; que ces prélèvements se caractérisent par une prépondérance de cotisations qui ne sont ni assises sur l'ensemble des revenus ni soumises à une règle de progressivité ; qu'en outre, à la différence des cotisations sociales, les contributions nouvelles ne seront pas déductibles de l'impôt sur le revenu, dont les taux sont progressifs ;

Considérant, dans ces conditions, que le choix par le législateur d'un taux unique applicable aux contributions sociales qu'il institue ne peut être regardé comme contraire à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Extrait de la décision n° 93-320 du 21 juin 1993 : *« Considérant que le principe d'égalité devant les charges publiques ne fait pas obstacle à ce que le législateur, dans l'exercice des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, rende déductible un impôt de l'assiette d'un autre impôt, dès lors qu'en allégeant ainsi la charge pesant sur les contribuables, il n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité entre ceux-ci ; qu'en l'espèce, la déduction opérée par la loi, qui est au demeurant partielle et limitée dans son montant par un mécanisme de plafonnement, ne remet pas en cause le caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques ; qu'elle ne saurait, par suite, être regardée comme contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 »*.

– Les revenus différés ou exceptionnels sont par définition des revenus qui conduisent à majorer de manière importante les revenus dont a bénéficié un contribuable au titre d'une année. Le caractère accidentel de cette majoration justifie qu'il soit apporté un correctif à la progressivité : c'est ce que fait, de manière assez satisfaisante, la règle du quotient. La même conclusion vaut également pour la taxation de la fraction des plus-values sur options sur achat d'actions assimilées à des salaires, dont on peut considérer qu'elle constitue un revenu accidentel ¹.

– La taxation, sur option, au taux proportionnel des revenus de capitaux mobiliers résulte de différentes considérations.

D'un point de vue historique, mais qui demeure valable dans son principe sinon dans son ampleur, cette fiscalité favorable résulte de ce que le revenu taxé, fruit d'un capital, ne fait l'objet d'aucun abattement au titre de l'érosion monétaire. La taxation porte sur le revenu nominal et non sur le revenu réel, sans considération de la nécessité de reconstituer la valeur du capital.

Surtout, une considération forte, celle de l'ouverture des marchés de capitaux, plaide pour le maintien d'une fiscalité proportionnelle (à taux modéré).

– Le cas des plus-values est plus complexe. En effet, coexistent deux dispositifs très différents. Le cas des plus-values mobilières, taxées proportionnellement, et celui des plus-values immobilières taxées au barème si elles sont à court terme (moins de deux ans) et selon le système du quotient dans le cas contraire. Le calcul des plus-values mobilières est obtenu par différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition, augmenté des frais d'acquisition autres que les droits de mutation (frais de courtage ou impôt de bourse par exemple) ; les moins-values sont imputables sur les plus-values de même nature. Les plus-values immobilières intègrent elles-aussi à la valeur d'acquisition les charges d'acquisition (intérêts d'emprunt par exemple) et, pour ce qui concerne les plus-values à long terme, pratiquent une réévaluation par application d'un coefficient d'érosion monétaire et un abattement (5 %) pour chaque année de détention du bien au-delà de la deuxième (ce qui aboutit à une exonération complète au bout de 22 ans) ². Les moins-values immobilières ne sont pas imputables sur les plus-values de même nature.

Quels principes se dégagent de cette disparité et quelle conclusion peut-on en tirer ?

Il est raisonnable d'estimer que les plus-values mobilières doivent être assimilées du point de vue de l'analyse économique aux

(1) La distribution d'option d'achat d'actions pourra dans certains cas être régulière mais il y a tout lieu de penser que, dans ces cas, l'application de la règle du quotient sera ineffective, les intéressés étant déjà au taux marginal maximal ou bénéficiant du régime de taxation des plus-values (on retrouve ici la problématique du délai de portage).

(2) 3,33 %, soit 32 ans, jusqu'en 1993.

revenus de capitaux mobiliers. La très grande parité de taxation qui existe (en termes de taux) paraît dès lors satisfaisante à la Commission.

La situation des plus-values immobilières correspond au souhait du législateur, en 1976, de distinguer ce qui relève de la spéculation immobilière, c'est-à-dire de la recherche active d'un profit par l'investisseur, des plus-values, souvent accidentelles, résultant de la circulation des biens immobiliers dans le cadre d'une gestion de « père de famille ». C'est cet objectif qui a conduit à avoir à la fois des règles d'assiette et des règles de taux plus favorables en cas de détention longue.

Dans les faits, l'imposition sur les plus-values immobilières a évolué de la manière suivante :

Évolution du produit de l'impôt sur le revenu dû à la taxation des plus-values immobilières de 1982 à 1992
(En MF)

Année	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Francs courants	1 242	1 100	1 191	1 063	1 148	1 059	1 275	1 528	2 207	3 646	2 973
Francs constants	1 898	1 534	1 546	1 304	1 372	1 227	1 438	1 664	2 330	3 727	2 973

Source : Direction générale des impôts.

En 1992, les plus-values immobilières à long terme étaient nettement dominantes dans l'ensemble des plus-values immobilières :

Base nette imposable et produit de l'impôt sur le revenu dû à la taxation des plus-values immobilières en 1992
(En MF)

	Base nette imposable	Produit de l'impôt
Plus-values immobilières à court terme	370	130
Plus-values immobilières à long terme	5 225	1 956
Total	5 595	2 086⁽¹⁾

Source : Direction générale des impôts.

(1) Chiffre inférieur à celui du tableau précédent car seules les plus-values de l'année antérieure sont comptabilisées.

En pratique, examinant l'impact de la fiscalité sur la rentabilité de quatre types de placement immobilier (placement dans un « contexte urbain hautement spéculatif », dans un « contexte urbain dynamique », dans un « environnement moyen » ou dans un « coin reculé en milieu rural »), le Conseil des impôts dans son XIIe rapport (1992) était amené à constater que la taxation des plus-values immobilières (*cf.* reproduction des tableaux de rentabilité d'un placement immobilier dans l'annexe 29 du second ouvrage) a une « *incidence importante qui est du même ordre, sinon plus élevée, que celle des impositions annuelles¹ pour les cas urbain dynamique ou hautement spéculatif* ». Il ajoutait : « *On doit toutefois remarquer que la taxation des plus-values n'a pas de caractère confiscatoire* ».

Ce constat signifie donc que les objectifs que le législateur cherchait à atteindre l'ont été. On peut d'ailleurs observer que les débats politiques difficiles qui avaient présidé à l'instauration de la taxation des plus-values en 1976 sont désormais apaisés.

Dès lors que les objectifs de l'époque paraissent à la Commission encore d'actualité (avoir une taxation d'autant plus proche de celle du revenu que la gestion du patrimoine est active), elle se propose de maintenir les dispositions actuelles.

Elle croit devoir cependant appeler l'attention sur le phénomène de seuil qui existe lors du passage de la deuxième à la troisième

(1) Les hypothèses retenues par le Conseil des impôts ont évolué depuis (notamment, déduction forfaitaire sur les revenus fonciers portée de 8 à 10 % et frais d'assurance pour impayés de loyer admis en déduction, imputation d'une partie du déficit foncier sur le revenu global autorisée, abattement pour durée de détention porté de 3,33 % par an à 5 %) mais les conclusions demeurent cependant valides.

année de détention ; elle observe également que la coexistence entre le coefficient d'érosion monétaire et le taux de l'abattement par année de détention comme l'impossibilité d'imputer les moins values immobilières sur les plus values de même nature n'obéissent pas à une grande logique.

*
* *

En définitive, il paraît à la Commission nécessaire de maintenir le principe d'un impôt sur le revenu à taux progressif et, concomitamment, d'admettre, dans des cas justifiés, des exceptions (ou des limitations) à ce principe.

Il importe à ce stade de réfléchir à la construction du barème.

Comment construire le barème ?

La Commission a parfaitement conscience que les leçons que l'on peut tirer du passé et des exemples étrangers soulignent que le choix des taux est largement affaire d'appréciation.

Elle a néanmoins jugé qu'il lui revenait d'apporter son éclairage sur les quatre questions suivantes :

- Faut-il assujettir à l'impôt sur le revenu tous les contribuables ?
- Quel taux marginal maximal pour les hauts revenus ?
- Comment organiser la progressivité du barème ?
- Quel niveau de prélèvements proportionnels (prélèvement libératoire, plus-values) ?

Faut-il assujettir à l'impôt sur le revenu tous les contribuables ?

Le constat établi en première partie montre que, si le nombre des contribuables imposés à l'impôt sur le revenu a fortement augmenté depuis 1959, il reste que la moitié environ des déclarants ne sont pas imposables.

Si l'on ajoute à cet élément le fait que l'existence de prélèvements directs qui pèsent sur tous est de nature à faciliter le bon fonctionnement du processus démocratique, on est tenté de vouloir augmenter le nombre de contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu, fût-ce par le biais d'une forme d'impôt forfaitaire d'un montant très réduit (100 ou 200 F par exemple).

A l'évidence, une mesure en ce sens serait techniquement envisageable sans constituer un enjeu budgétaire ou économique impor-

tant : à 100 F elle rapporterait au budget de l'État environ 1,4 milliards de francs et amputerait peu le budget des ménages concernés.

Elle permettrait de souligner le lien entre le citoyen et l'État. Elle aurait aussi pour conséquence d'ôter de l'esprit de ceux qui paient actuellement l'impôt sur le revenu l'idée, d'ailleurs inexacte, qu'ils supportent à eux seuls l'essentiel des charges publiques.

Malgré ces avantages, la Commission a considéré qu'il convenait de ne pas retenir une telle proposition. Tout d'abord, force est de reconnaître que, par le canal des impôts sur la consommation, tous les Français payent des impôts qui, même s'ils sont moins visibles que l'impôt sur le revenu, n'en sont pas moins des impôts d'État. Le constat l'a rappelé de manière évidente. Ensuite, il faut bien admettre que, tous prélèvements confondus, les ménages situés au début de la distribution des revenus supportent déjà un niveau de prélèvements élevé.

Enfin, on peut considérer que la création récente de la CSG, même si elle n'est pas affectée au budget de l'État, peut s'analyser comme une imposition sur les revenus, au premier franc, payée par tous, et ceci d'autant plus qu'à la différence des cotisations, elle est non-déductible. Cela atténue beaucoup la portée de la critique formulée contre l'impôt sur le revenu, impôt qui ne frappe que la moitié des Français.

La Commission n'a donc pas retenu la proposition d'assujettir chaque résident à l'impôt sur le revenu. Cependant, si on part du principe que toute personne résidant en France doit verser à l'État un impôt direct calculé en tenant compte de ses facultés contributives, étant seuls dispensés ceux dont les revenus sont trop faibles pour supporter un versement significatif quelconque, on ne peut que constater que le nombre de ménages qui sont dans ce cas est hors de proportion avec celui des ménages exonérés d'impôt sur le revenu (à savoir 13,5 millions, soit la moitié des ménages).

On observe par ailleurs que les dispositions du droit positif qui conduisent à exonérer de l'impôt sur le revenu se répartissent en de nombreuses autres rubriques que le barème de l'impôt sur le revenu lui-même.

Le tableau suivant présente, pour les revenus 1993 (loi de finances pour 1994), les principales causes de non-imposition et le nombre de foyers fiscaux concernés par chacune d'elles.

A l'exception de la ligne « barème » qui recense le nombre de foyers fiscaux dont le revenu par part est imposé au taux zéro, les autres lignes sont établies à partir d'un raisonnement opéré « toutes choses étant égales, par ailleurs ». Elles recensent le nombre de contribuables qui deviendraient imposables du seul fait de la suppression de la mesure concernée. Par exemple, 1 048 000 foyers sont non-imposables du seul fait des réductions d'impôt.

Nature du dispositif	Nombre de foyers fiscaux
Barème ⁽¹⁾	7 539 000
Décote	3 163 000
Réductions d'impôt	1 048 000
Demi-parts supplémentaires ⁽²⁾	941 000
Abattements personnes âgées ou invalides	616 000
Seuil de recouvrement	509 000
Charges déductibles ⁽³⁾	217 000
Déductions forfaitaires supplémentaires	94 000
Abattement enfants mariés rattachés	3 000
Nombre total de foyers fiscaux non imposables⁽⁴⁾	13 480 000

(1) Revenu imposable par part inférieur ou égal à 21 900 F, limite d'application du taux d'imposition 0.

(2) Invalidité ; marié de plus de 75 ans titulaire de la carte du combattant ; célibataire, divorcé, veuf avec au moins un enfant imposé séparément ou bénéficiant d'une pension de veuve de guerre ou âgé de plus de 75 ans et titulaire de la carte du combattant ou ayant un enfant à charge issu du mariage avec le conjoint décédé ; 1/2 part supplémentaire attribuée au premier enfant à charge du célibataire, divorcé veuf ; 1/2 part supplémentaire attribuée à compter du troisième enfant.

(3) Pensions alimentaires, frais d'accueil, pertes en capital, déductions diverses, Monory, SOFICA, parts de copropriétés de navires.

(4) Ce chiffre ne correspond pas à la somme des dispositifs décrits car un même foyer fiscal peut être compté dans plusieurs rubriques (exemple : au titre des réductions d'impôt et de la décote).

*

* *

En résumé, si la Commission écarte, après examen, l'idée qu'il serait bon d'assujettir, de manière systématique, tous les Français à l'impôt sur le revenu, même de manière symbolique, la Commission a estimé qu'il ne fallait, en revanche, nullement prendre comme un butoir à ses réflexions le nombre actuel de foyers imposables. Au contraire, si les réformes qu'elle propose aboutissent, comme elle le pense, à une plus exacte prise en compte des facultés contributives de chacun, une augmentation du nombre des personnes effectivement assujetties à l'impôt sur le revenu lui paraît être une conséquence satisfaisante de ces propositions.

Quel taux marginal maximal pour les hauts revenus ?

Le taux marginal maximal actuel est fixé à 56,8 %. En 1994 (revenus de 1993), il a concerné près de 217 000 foyers fiscaux pour une pression fiscale moyenne (après imputation des réductions d'impôt mais avant imputation de l'avoir fiscal) de 40,87 %.

En réalité, la majorité de ces contribuables n'ont qu'une faible partie de leurs revenus taxés à 56,8 %. En effet, l'analyse ¹ montre que seulement 82 000 d'entre-eux ont une pression fiscale supérieure à 40 % ² et ils ne sont que 11 000 à la voir dépasser 50 % ³.

(1) Les éléments de revenus taxés à taux proportionnel n'étant pas pris en compte.

(2) Montant total de l'impôt payé par ces contribuables : 47 400 MF. Montant total de leur revenu imposable : 102 100 MF.

(3) Montant total de l'impôt payé par ces contribuables : 18 510 MF. Montant total de leur revenu imposable : 35 160 MF.

Quoi qu'il en soit, on constate que le taux de 56,8 % est effectif pour un nombre de foyers significatif (de l'ordre de 2 % des foyers imposables).

Il est donc important de s'interroger sur le fait qu'il fasse l'objet de critiques récurrentes : doit-il être réduit et jusqu'où ?

Ainsi qu'il a été exposé en première partie, les comparaisons entre les différentes formes de rémunérations (société, BIC, gérant majoritaire) ne fournissent pas d'éclairage déterminant.

En effet, le taux de l'impôt sur le revenu est étranger à l'existence des écarts de taxation entre ces différentes formes de revenus, constatés en 1^{ère} partie. Il joue seulement sur leur amplitude, mais avec un effet de levier faible (il faudrait le diminuer considérablement pour rapprocher significativement les niveaux de taxation des différentes formes de rémunération).

De la même manière, la comparaison entre la fiscalité française et celle des pays voisins fournit peu d'enseignements utiles. Là encore, l'impôt sur le revenu n'est qu'un élément parmi beaucoup d'autres de la décision de l'entreprise de localiser ses implantations de sorte que l'on ne peut pas en tirer de conclusion définitive sur le niveau du taux de 56,8 %. Il faut toutefois noter que la France affiche un taux plus élevé que ses principaux partenaires¹ à la fois du fait de ses règles d'assiette et de la place particulière qu'occupe l'impôt sur le revenu dans l'ensemble des prélèvements.

Il est clair en revanche que, parce qu'il est supérieur au chiffre symbolique de 50 %, le taux marginal maximal se présente et est vécu fréquemment comme confiscatoire.

Le niveau jugé élevé des taux a entraîné la floraison de mécanismes en tous genres (déduction d'impôts, fabrication de déficits liés à des opérations de placement, rémunération sous forme de plus-values...) qui entachent gravement la progressivité, provoquent des ruptures d'égalité entre contribuables car seuls les plus avertis bénéficient de ces mécanismes et peuvent avoir des effets pervers sur le fonctionnement de l'économie.

Sur le plan des principes, il paraît clair à la Commission que, dans ces conditions, mieux vaut une progressivité plus limitée mais plus effective.

Si donc, en définitive, le « bon » niveau du taux maximal marginal ne peut être déterminé de manière objective, la Commission considère que la réforme d'ensemble de l'impôt sur le revenu qui repose sur une baisse de taux moyens d'imposition et un élargissement corrélatif de l'assiette doit inclure une diminution significative du taux marginal de 56,8 %.

Dans la mesure où, comme proposé, il serait mis fin à divers montages à finalité économique incertaine et, où, parallèlement, une légère augmentation de la fiscalité de l'épargne mobilière, largement détenue par la population concernée, interviendrait, on obtiendrait une situation plus satisfaisante qu'aujourd'hui : alors qu'actuellement la pression fiscale

(1) 39,6 % aux États-Unis, 40 % au Royaume-Uni, 51 % en Suède et 53 % en Allemagne.

pèse largement sur les salaires élevés, elle serait plus équitablement répartie, tenant compte de l'ensemble des revenus sans considération de leur nature. Les capacités contributives, dans leur globalité, des personnes à revenus élevés seraient mieux appréhendées.

Comment organiser la progressivité du barème ?

A ce stade du raisonnement, ont été posés trois éléments d'appréciation permettant de construire un barème :

- il est tenu pour acquis que le taux doit croître en fonction du revenu ;
- il est admis qu'une partie de la population, en raison de ses faibles ressources, doit être exonérée d'impôt ;
- il paraît souhaitable de parvenir à un taux maximal de pression fiscale qui ne soit pas excessif.

Ces différentes considérations ne suffisent pas pour autant à construire le barème.

Trois aspects retiendront plus particulièrement l'attention : comment doivent s'échelonner les taux de pression de fiscale en fonction du revenu, comment organiser l'entrée dans le barème et quelle présentation du barème adopter ?

Comment doivent s'échelonner les taux de pression fiscale en fonction du revenu

Le raisonnement sera conduit à partir du cas du célibataire sans enfant auquel se ramènent théoriquement tous les cas de figure.

On constate sur ce graphique que la pression fiscale (définie comme le rapport entre l'impôt dû et le revenu net imposable)¹

(1) Pour l'ensemble des courbes de pression fiscale selon le nombre de parts, voir l'annexe 30 du second ouvrage.

n'augmente pas proportionnellement avec le revenu. En langage imagé, la courbe est bombée et non pas droite. Ceci signifie très concrètement qu'alors qu'on pourrait penser qu'en disposant d'un revenu exactement compris entre deux revenus donnés, on aurait un taux d'impôt exactement compris entre les taux d'impôt auxquels sont soumis ces mêmes revenus, il n'en est rien. Il lui est supérieur : la pression fiscale augmente plus vite que le revenu ainsi que l'illustre l'exemple suivant :

	Revenu imposable	Impôt	Pression fiscale ⁽¹⁾
Point bas (A)	59 040	5 905	10 %
Point haut (C)	514 080	231 332	45 %
Point moyen (B)	286 560	102 101	35,6 % et non 27,5 %

(1) Chiffres réels issus de la LF 1994.

Cette situation est critiquable : en bon sens, il ne paraît en effet pas y avoir de raison pour que la pression fiscale évolue à un rythme différent selon le niveau de revenu.

La Commission constate que ce sont des considérations de rendement budgétaire qui ont conduit à la courbe actuelle. Elle considère que la situation ainsi traduite est peu équitable et juge qu'il serait préférable de construire un point d'entrée dans le barème et un point terminal du système progressif et entre les deux de faire progresser le taux le plus régulièrement possible, c'est-à-dire selon une droite.

La Commission a donc examiné la faisabilité d'une telle hypothèse. Afin d'appuyer son raisonnement, elle suggère de raisonner à partir de la courbe de pression fiscale actuelle.

La première étape consiste à fixer le premier revenu taxé à l'impôt sur le revenu (matérialisé par le point A). Pour la commodité du raisonnement, on le supposera inchangé, étant précisé que, s'il se déplace vers la gauche, un plus grand nombre de contribuables à revenus faibles deviennent taxables et que, dans la situation inverse, les chiffrages montrent que le coût budgétaire devient rapidement insupportable ¹.

La deuxième étape consiste à fixer la pression fiscale maximale. Toujours par commodité de raisonnement, supposons que l'on retient la valeur de 40 %, matérialisée sur le graphique par la droite D.

La construction d'un barème où la pression fiscale croîtrait régulièrement, une fois fixés le point d'entrée dans le barème (A) et la pression fiscale maximale (D) suppose que celle-ci progresse selon une droite depuis A jusque D. C'est la troisième étape. Et là aussi un choix est possible selon que l'on souhaite que la pression maximale soit atteinte rapidement ou non. Sur le graphique, on l'atteint plus vite si la croissance se fait selon la droite AB que selon la droite AC et *a fortiori* AD.

Que se passe-t-il dans ces différents cas de figure, quels avantages ou inconvénients présentent-ils ?

Dès lors qu'ils organisent une croissance régulière, les taux seront jugés au regard de trois autres éléments : la comparaison avec la situation antérieure en ce qui concerne les taux moyens d'imposition, la perte ou le gain budgétaire et le niveau des taux marginaux.

La droite AB paraît devoir être éliminée d'emblée car elle conduit à un taux d'imposition significativement plus important pour les contribuables possédant un revenu imposable un peu inférieur à 200 000 F et cela serait difficile à justifier au moment où l'assiette est élargie.

La comparaison des situations AC et AD est plus complexe. En effet, si la perte budgétaire potentielle est visiblement plus importante avec un barème construit selon AD plutôt que selon AC ², le taux marginal n'apparaît pas directement sur le graphique, il faut le calculer ³. On obtient une valeur proche de 84,9 % au voisinage de C et de 83,4 % au voisinage de D ⁴. Ces chiffres sont élevés comparativement aux valeurs actuelles ⁵ et il apparaît que, pour que les taux marginaux diminuent, il faut rendre la droite plus horizontale (AD présente une meilleure valeur que AC) et donc générer des pertes budgétaires supplémentaires.

(1) On pourrait envisager en revanche de prendre A plus haut sur la courbe (vers 10 % de taxation moyenne) et de chercher à construire une droite à partir de ce nouveau point en isolant la difficulté spécifique à l'entrée de barème.

(2) Car, pour tout niveau de revenu, le taux de taxation est plus élevé.

(3) La formule donnant la pression fiscale est : $I/R = 1,248 \cdot 10^{-6} \times R - 0,049438$. Le taux marginal vaut : $\Delta I / \Delta R = 2,497 \cdot 10^{-6} \times R - 0,049438$.

(4) D est situé à 500 000 F de revenus imposables.

(5) Pour illustrer ce paradoxe apparent, on prendra un exemple. Soit un revenu de 200 F imposé au taux moyen de 40 %, soit 80 F d'impôt et un revenu de 250 F imposé à 50 %, soit 125 F d'impôt. On constate que pour 50 F de revenu supplémentaire, l'impôt a augmenté de 45 F. Le taux marginal qui s'applique à ce supplément de revenu est donc de 45/50, soit 90 %.

La Commission a fait procéder à des tests pour déterminer un barème qui permette un arbitrage satisfaisant entre taux marginal pas trop élevé et perte budgétaire réduite (*cf.* les positions respectives de AC et de AC') mais, compte tenu de la courbe actuelle de pression fiscale et de la répartition des revenus des foyers fiscaux le long de cette courbe, ils n'ont pas abouti à un compromis acceptable. Il n'est pas possible de construire un barème linéaire dont les taux marginaux soient inférieurs aux taux actuels sans lourde perte budgétaire ¹.

La Commission a donc renoncé à une telle hypothèse et s'est résolue à conserver une croissance de la pression fiscale selon une courbe arrondie.

Comment organiser l'entrée dans le barème ?

- Le seuil de perception doit être maintenu mais son niveau fortement diminué

Le seuil de perception qui consiste à ne pas recouvrer les sommes inférieures à une certaine somme a été institué pour éviter à l'administration d'engager des dépenses disproportionnées au regard de l'enjeu pour le Trésor.

En effet, si les contribuables peuvent comprendre, lorsqu'il s'agit de payer une prestation donnée (le forfait hospitalier, par exemple), de déboursier des sommes de faible montant, ils ne comprendraient pas, compte tenu des frais de gestion administrative qu'implique toute opération de ce type, que leur soit réclamée une cotisation d'impôt sur le revenu d'un montant très faible. Au total, il est donc proposé de maintenir le principe d'un seuil de perception.

En pratique, malgré la diminution intervenue en loi de finances pour 1994 (400 F au lieu de 460 F), il est fixé à un niveau très au-dessus des sommes pour lesquelles il peut être admis que l'État renonce par avance à leur recouvrement. A titre de comparaison, aux termes du 2 de l'article 1657 du CGI, pour les impôts directs autres que l'impôt sur le revenu, les cotisations d'un montant inférieur à 80 F ne sont pas mises en recouvrement.

Le seuil de 400 F apparaît en définitive davantage comme un instrument d'exonération de nombre de contribuables (509 000) que comme une mesure de bonne gestion de la part de l'administration.

De ce point de vue, le chiffre de 80 F paraît acceptable.

- La décote et les seuils d'exonération devraient être supprimées et les modalités d'entrée dans le barème (tranche à taux zéro et premières tranches à taux non nul) revues.

En dehors du seuil de perception qui obéit (*cf.* paragraphe précédent) à un objectif de bonne gestion administrative, il importe de s'interroger sur la manière dont l'impôt croît en fonction du revenu pour des revenus faibles et sur les techniques qui aboutissent à ce résultat.

(1) L'opération menée par l'Allemagne (*cf.* l'annexe 4 du second ouvrage) en 1990 permettait une croissance linéaire des taux avec des taux marginaux inférieurs à ceux antérieurement en vigueur, mais elles s'était traduite par de lourdes pertes budgétaires.

Actuellement, ainsi que l'illustre le graphique présenté dans l'annexe 31 du second ouvrage, on observe deux phénomènes :

1) La pente est plus raide pour les premiers revenus taxables que pour les revenus moyens.

2) Le montant d'impôt par part est différent selon la composition des foyers.

Cette situation est due à la décote qui, rappelons-le, a pour effet de limiter l'impôt selon la règle ci-après : le montant de l'imposition est nul si les droits théoriquement dus sont égaux ou inférieurs au montant de la moitié de la décote ; dans le cas contraire, l'imposition est égale au montant des droits théoriquement dus diminué de la différence entre le montant de la décote et des droits théoriques.

En effet, cette règle étant semblable pour toutes les situations familiales, il en résulte, mécaniquement, des différences d'impôt par part en fonction du revenu par part et donc une absence de neutralité au regard du statut matrimonial entre un couple marié et un couple de concubins (sur ce point, voir première partie).

Par ailleurs, la formule de calcul retenue retarde l'entrée dans le barème au prix d'une progressivité accentuée car il faut se raccorder à la courbe de référence ¹.

Pour autant, ces éléments ne suffisent pas à se forger un jugement sur la décote. Celle-ci ne peut en effet pas être isolée des autres techniques organisant l'entrée dans le barème et possède une histoire qui illustre à la fois comment elle s'articule avec ces autres techniques et les motifs qui ont présidé à sa création et son évolution jusqu'à la situation d'aujourd'hui.

En dehors de la décote, il existe deux dispositifs, le seuil d'exonération ² et la tranche à taux zéro ³, qui conditionnent le niveau à partir duquel un revenu est taxé.

Pour bien comprendre comment fonctionnent ces différents dispositifs, prenons l'exemple d'un célibataire disposant de 40 000 F de revenu déclaré net de frais professionnel (32 000 F de revenu imposable).

Sans décote ni seuil d'exonération, il paiera 1 212 F, soit 0 F sur ses 21 900 premiers francs de revenu imposable et 1 212 F sur les 10 100 F suivants (10 100 x 0,12).

Sans décote mais avec seuil d'exonération, il ne paiera rien puisque son revenu net de frais professionnels est inférieur à 42 500 F.

(1) En effet : $\text{impôt} = \text{DS} - (\text{décote} - \text{DS}) = 2 \times \text{DS} - \text{décote} = 2 \times \text{taux marginal} \times \text{revenu} - \text{constante}$.

Le taux marginal appliqué au revenu est donc doublé.

(2) Actuellement fixé à 42 500 F après déduction des frais professionnels mais avant abattement de 20 % (46 300 F pour les personnes âgées de plus de 65 ans).

(3) Qui s'étend, en loi de finances pour 1994 (revenus 1993), jusqu'à 21 900 F de revenu imposable pour part, le taux de la première tranche imposable étant fixé à 12%.

En revanche, dans l'hypothèse où ce même revenu serait désormais de 43 000 F (34 400 F de revenu imposable), il paierait 1 500 F ; il y aurait donc un effet de seuil considérable.

Avec la décote, ce même célibataire percevant 34 000 F de revenu imposable (43 000 F net de frais professionnels), continuera à ne rien payer (droits théoriques inférieurs à la moitié de la décote) et ce jusqu'à un niveau de revenu imposable de 39 317 F.

A partir de ce niveau de revenu, sa cotisation d'impôt croîtra régulièrement (sans effet de seuil autre que celui, limité, dû au seuil de perception).

Le schéma suivant illustre ces différentes situations :

Comment est-on arrivé à cette situation, la décote étant de création récente (loi de finances pour 1982) alors que la tranche à taux zéro et le seuil d'exonération sont beaucoup plus anciens ?

Initialement, l'écart entre la fin de la tranche à taux zéro et le seuil d'exonération était limité de sorte que l'effet de seuil était lui aussi limité. Mais leurs indexations respectives se sont faites à des rythmes différents (au moins au rythme de l'inflation pour le seuil d'exonération et dans de moindres proportions pour la tranche à taux zéro) de sorte que, pour l'imposition de 1979, le ressaut aurait, sans mesure correctrice, atteint 403 F pour un salarié célibataire, 703 F pour un retraité et 1 268 F pour un non – salarié. La loi de finances pour 1979 a institué un abattement spécifique pour les contribuables salariés imposés sur une part¹. Il permettait d'éviter de rendre imposables des contribuables dépassant de peu la limite d'exonération.

(1) Pour plusieurs parts, l'effet de seuil ne se produisait pas du fait que le seuil d'exonération était unique quelle que soit la situation de famille.

Cet abattement spécifique a été supprimé lors de l'institution d'une décote en loi de finances pour 1982 dont le mécanisme était semblable à l'actuelle décote.

Alors qu'elle avait été conçue pour supprimer l'effet de seuil dû à la limite d'exonération qui, en pratique, concernait essentiellement les célibataires, elle a été étendue aux familles, avec la même formule de calcul, en 1986.

Dans ces conditions, quelle évolution peut-on envisager ?

La Commission est convaincue (*cf.* le paragraphe « La notion de foyer fiscal et de quotient familial ») du bien fondé d'une taxation par part, c'est-à-dire par unité de consommation, et considère comme légitime l'objectif consistant à ne pas pénaliser, dans les règles fiscales, les couples mariés. Dans l'hypothèse de son maintien, il lui apparaîtrait donc nécessaire de « familialiser » la décote c'est-à-dire de l'appliquer sur l'impôt par part et non sur l'impôt global.

Or, un barème construit avec une décote familialisée est strictement équivalent à un barème sans décote ni seuil d'exonération comprenant une tranche à taux zéro élargie ; elle propose donc beaucoup plus simplement la suppression de la décote et de la limite d'exonération et l'organisation corrélatrice des premières tranches du barème de façon à assurer une croissance des taux rapides sans être brutale.

Ce faisant, elle satisfait non seulement à l'objectif consistant à ne pas pénaliser les couples mariés vis-à-vis des couples de concubins mais également à celui de simplification, la décote étant un dispositif particulièrement complexe, et au souci d'avoir une progressivité dans cette zone moins forte qu'actuellement.

Comment établir et présenter le barème adopté ?

Les paragraphes 1 et 2 avaient pour objet d'examiner quelle devait être l'allure de la courbe de taux moyen en fonction du revenu.

Mais, ils ne règlent pas la question du mode d'établissement et de présentation du barème : quelle doit être la ou les formules mathématiques sur lesquelles repose le barème, une fois admis le principe d'une courbe « arrondie », et faut-il afficher cette formule ou, au contraire, présenter le barème sous forme d'une collection de tables fournissant, en fonction du nombre de parts et de chaque niveau du revenu (par tranches de 1 000 F par exemple), le montant de l'imposition.

- Le choix des formules permettant une courbe arrondie

– Une série de formules mathématiques, telles que le polynôme qui existait en Allemagne jusqu'en 1989 ¹, serait envisageable sans créer de modifications non – justifiées par rapport à la situation actuelle. Ces formules pourraient être en nombre plus limité que le nombre actuel de tranches (7 dans la législation actuelle) et permettraient que le taux

(1) Jusqu'en 1989, sur un intervalle de revenu, l'Allemagne (*cf.* l'annexe 4 du second ouvrage) avait une formule du type : $I = a \times R^4 + b \times R^3 + c \times R^2 + d \times R + e$.

marginal croisse régulièrement et non par pallier, ce qui n'est pas tout à fait conforme à la théorie marginaliste de la progressivité et qui perturbe le fonctionnement du quotient familial ¹.

En revanche, le fait qu'une formule mathématique soit difficilement lisible pour bon nombre de nos concitoyens et le fait que le taux marginal ne soit plus directement apparent constitueraient des éléments de complexité supplémentaires.

Dans la situation actuelle, s'il n'y avait que le barème à appliquer, on ne pourrait pas véritablement parler de complexité. Selon le niveau de revenu par part, on multiplie le revenu par un taux ² et on soustrait un multiple du nombre de parts. Dans chaque intervalle de revenu, l'impôt se calcule donc selon une formule simple du type :

$$I = a \times R + b.$$

La complexité du calcul de l'impôt résulte plutôt des règles de calcul du revenu imposable et des multiples opérations (décote, réductions d'impôt...) qui interviennent après le calcul de l'impôt théorique. Une exception toutefois, le plafonnement du quotient familial qui nécessite, pour le particulier désireux de faire son propre calcul, une certaine gymnastique. Il est effectif pour 336 000 foyers fiscaux.

Le système présente par ailleurs l'avantage d'un taux marginal apparent, ce qui facilite les arbitrages économiques des contribuables.

A noter enfin que le nombre de tranches qui permet de construire une courbe arrondie semblable à la courbe actuelle est relativement indifférent ³ pourvu qu'il ne soit pas inférieur à 5. En deçà, elle devient en effet chaotique ⁴.

Ces différents éléments d'analyse conduisent plutôt à maintenir le dispositif actuel, d'autant qu'il est proposé par ailleurs de le simplifier notamment en supprimant la décote.

- La présentation matérielle du barème

Des tables donnant en lecture directe l'impôt selon le revenu et le nombre de parts constitueraient une solution simple au sens où elles ne nécessiteraient aucun calcul de la part du contribuable, mais elles seraient très volumineuses.

(1) Si par exemple un couple disposant de 120 000 F de revenu imposable voit son nombre de parts passer de 2 à 2,5 du fait de la naissance d'un enfant, son taux marginal demeurera inchangé à 25 %. Il bénéficiera d'un avantage en impôt moindre que dans le cas d'une formule où le taux marginal varie constamment.

(2) Le taux marginal, qui s'applique au dernier franc gagné.

(3) En diminuant le nombre de tranches, on limite la régularité de la progressivité et l'effet du quotient familial mais on simplifie significativement la présentation du barème.

(4) Dans cette hypothèse en effet, les morceaux d'hyperboles qui constituent la courbe de pression fiscale se raccordent mal, formant une sorte de « V », ce qui traduit l'accroissement de phénomènes de ressaut.

Dès lors que, comme on l'a vu, le système actuel de tranches permet d'afficher une formule de calcul simple, il est proposé de le conserver. En effet, s'il interdit une connaissance immédiate du taux moyen d'imposition, il permet en revanche un calcul aisé du montant de l'imposition et la lecture directe du taux marginal. D'ailleurs, le taux moyen d'imposition pourrait figurer sur l'avis d'imposition (*cf.* paragraphe « Le taux réel d'imposition doit être affiché sur l'avis d'imposition »).

Les développements qui précèdent concernent l'organisation du barème progressif de l'impôt sur le revenu. Il convient à présent d'examiner les éléments de cet impôt qui conservent un taux simplement proportionnel, c'est à dire le prélèvement libératoire et le régime de taxation des plus-values.

Quel niveau de prélèvements proportionnels

L'examen du prélèvement libératoire et de la taxation des plus-values, une fois admise la nécessité du maintien d'une taxation proportionnelle, se réduit à une seule question, celle du niveau de taux à retenir.

Rappelons que les taux du prélèvement libératoire varient selon les produits entre 15, 35 et 50 % (auxquels s'ajoutent 2 % de prélèvements additionnels, à vocation sociale et 2,4 % de CSG), tandis que celui appliqué aux plus-values s'établit à 16 % (auquel s'ajoute 1 % de prélèvement additionnel affecté à la protection sociale et 2,4 % de CSG).

Il paraît judicieux de maintenir le taux de 50 % dès lors qu'il est attaché au caractère anonyme des produits qu'il concerne.

En revanche, la Commission considère que le mouvement amorcé ces dernières années visant à unifier le taux de taxation des différents produits devrait être mené à son terme. Une telle mesure serait en effet cohérente avec l'objectif de neutralité.

Restent le taux de 15 % et la taxation des plus-values.

Une première considération s'impose, celle du maintien d'une taxation équivalente, tous prélèvements confondus, des revenus de capitaux mobiliers soumis au prélèvement libératoire et des plus-values mobilières. Toute autre solution introduirait une absence de neutralité entre ces formes de placement, qui aurait pour effet d'orienter l'épargne dans une direction donnée sans aucune justification. Actuellement, cette neutralité est obtenue par une différence de taux de 1 %, qui est compensée par un écart de taux symétrique des prélèvements additionnels (1 % pour les plus-values, 2 % pour les RCM). La meilleure solution consisterait à les unifier en mettant en œuvre parallèlement des mécanismes de compensation des ressources de la protection sociale.

Il reste que le constat dressé en première partie a mis en avant une répartition des prélèvements pesant davantage sur les revenus du travail que sur les revenus de transfert et sur les revenus du capital.

Bien évidemment, du fait de la libéralisation des mouvements de capitaux intervenus dans l'intervalle, il ne saurait être question pour

corriger cette situation de revenir à la situation du début des années 1980. La France se doit d'avoir une fiscalité de l'épargne qui soit concurrentielle vis-à-vis des pays étrangers.

Il faut rappeler par ailleurs qu'une partie importante du rééquilibrage proposé entre fiscalité de l'épargne et fiscalité du travail résulte des élargissements d'assiette évoqués précédemment et que, en ce domaine comme ailleurs, les transferts doivent s'opérer davantage par cette technique que par celle des taux.

Il reste néanmoins qu'il existe en matière de taux une marge d'évolution. Mais cette marge est étroite et devrait être explorée prudemment : en effet, autant il n'a pas été constaté d'effet sur une longue période des incitations fiscales en faveur de l'épargne, autant le moment est mal choisi pour prendre le risque d'une diminution, même limitée et temporaire, de l'épargne des ménages. L'État, comme les entreprises ont en effet de forts besoins de financement. Bien sûr, cette augmentation éventuelle du taux de 15 % devrait s'entendre tous prélèvements confondus.

En d'autres termes, la Commission propose une légère augmentation du taux de 15 % mais considère que, si d'autres évolutions devaient intervenir, concernant la CSG par exemple, il y aurait lieu de limiter l'effet global sur le taux de prélèvement opéré sur les revenus d'épargne, éventuellement en diminuant le taux du prélèvement libératoire (ou le taux auquel sont soumises les plus-values).

Les améliorations dans les modalités de gestion et de recouvrement de l'IR

L'impôt sur le revenu comporte nécessairement des obligations pour les contribuables. Les deux principales, inéluctables, sont l'obligation de déclaration annuelle et l'obligation de paiement.

Il faut, en effet, qu'un certain nombre de renseignements soient fournis par le contribuable à l'administration quant à ses revenus, ses charges et sa situation personnelle. C'est ce qui distingue fondamentalement l'impôt sur le revenu de l'impôt à base indiciaire, tel que l'impôt foncier.

La seconde obligation, le paiement, n'est pas propre à l'IR, mais soulève, compte tenu de son poids pour certains contribuables, des problèmes spécifiques. Ces deux séries d'obligations fourniront la trame de nos observations.

Le constat a fait apparaître que le sentiment d'incompréhension que les contribuables éprouvent à l'égard de l'IR est notamment lié à la complexité des déclarations de revenu (cf. dans la première partie, « L'impôt sur le revenu suscite un certain sentiment d'incompréhension et d'injustice »). La Commission, qui était invitée également à se pencher sur les voies de la simplification du recouvrement de l'IR, a donc étudié les réformes possibles dans ces deux domaines. Si une réforme de grande

ampleur de ces modalités ne lui paraît pas souhaitable, des adaptations pourraient, en revanche être envisagées.

On traitera d'abord ce qui se rattache au paiement.

Le passage à un système de prélèvement à la source de l'IR doit être écarté

Le Conseil des impôts, dans son XI^e rapport de 1990 consacré à l'IR, a exploré de façon approfondie les raisons qui militent pour le passage à un système de prélèvement à la source ¹ de l'IR en France, et les modalités que pourrait revêtir cette réforme. Après avoir brièvement recensé les avantages d'une telle réforme, la Commission indiquera les raisons qui l'ont conduite à écarter cette solution.

La mise en place d'un système de prélèvement à la source présenterait des avantages pour les contribuables et pour l'État

Pour l'État

La mise en place d'un système de retenue à la source (RAS) se traduirait probablement par une économie budgétaire liée à une diminution du coût de gestion du système de recouvrement de l'IR, et à un meilleur recouvrement de cet impôt.

En effet, dans un système de RAS, et sauf pour le règlement final du trop perçu ou du complément à percevoir, le recouvrement de l'impôt n'est plus assuré, *a posteriori*, par les agents du Trésor, comme c'est le cas actuellement, mais dans le cas des salariés et des pensionnés, dès que le revenu prend naissance, puisque l'employeur verse directement à l'État, au fur et à mesure, la part correspondant à l'IR qu'il a précomptée sur le salaire. L'État pourrait donc, en transférant la charge correspondante aux employeurs et aux caisses de retraite, faire l'économie d'une partie ² des sommes qu'il consacre actuellement au recouvrement de cet impôt.

Par ailleurs, le taux de recouvrement de l'IR serait amélioré en cas de passage à un système de RAS, mais dans des proportions mesurées, puisqu'elles ont été évaluées à environ un à deux points de taux de recouvrement par le Conseil des impôts, en fonction des hypothèses retenues.

Pour le contribuable

L'IR perçu en 1994, par exemple, est calculé sur les revenus de l'année 1993, déclarés en 1994, et ainsi de suite. Ce décalage entre

(1) L'annexe 32 du second ouvrage décrit ce qu'est le système de retenue à la source.

(2) Une partie seulement car, outre la liquidation de l'impôt (par les services d'assiette), il conservera la charge du recouvrement des soldes à percevoir (ou des remboursements à effectuer) et de la partie non-soumise à prélèvement à la source, ainsi que tout ce qui concerne les redressements.

l'année de perception de l'impôt et l'année de la réalisation du revenu qui en constitue l'assiette est à l'origine de difficultés pour les contribuables lorsque la situation, professionnelle ou familiale, est fortement perturbée au cours de l'année qui suit l'année de réalisation du revenu. Ainsi, l'analyse des réclamations reçues par la Direction de la comptabilité publique fait apparaître qu'une part importante de celles-ci émane des contribuables dont la situation financière s'est fortement dégradée d'une année sur l'autre, pour cause de divorce, de chômage ou de surendettement. En outre, il est de fait qu'une large partie des contribuables, notamment ceux de condition modeste, ont des difficultés à gérer de manière prévisionnelle leurs dépenses et n'y intègrent pas bien les échéances du paiement de l'IR. La mise en place d'une RAS, qui repose sur le principe d'un précompte de l'impôt au fur et à mesure de la naissance du revenu, aurait pour effet de supprimer pour l'essentiel le décalage d'un an, et donc de faire disparaître cet inconvénient, tout en réduisant la difficulté de gérer un budget personnel, qu'éprouvent beaucoup de foyers.

Le paiement de l'IR exige un effort de la part du contribuable : il doit régler lui-même sa dette par un chèque ¹ adressé au Trésor, à moins qu'il n'ait opté pour un système de prélèvement sur le compte bancaire dans le cadre de la mensualisation. Dans tous les cas, le paiement de l'IR est ressenti par le contribuable comme un emploi forcé des ressources dont il dispose. Le prélèvement à la source de l'impôt aurait pour effet de réduire, dès la constitution du revenu, le montant de ces ressources, de manière plus discrète. L'IR serait de ce fait moins « douloureux » et, par suite, mieux accepté qu'il ne l'est actuellement.

Par ailleurs, la nécessité de tenir compte de la situation économique d'ensemble de l'année de référence et de se caler sur l'appréciation des facultés contributives qui en découlent, conduit le Parlement, en application des règles fixées par la Constitution et l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, à voter à la fin de l'année de réalisation du revenu soumis à impôt, les règles applicables à la perception de cet impôt. Il s'ensuit qu'à l'instant où il réalise son revenu, le contribuable ne connaît pas encore avec précision la législation fiscale qui sera appliquée à ce revenu. Cette situation constitue un facteur d'incertitude pour le contribuable, qui peut perturber ses décisions économiques. La mise en place d'un système de RAS conduirait le Parlement, s'il veut éviter d'avoir de trop nombreux et de trop importants soldes à percevoir ou remboursements d'impôt à effectuer, à modifier le moins possible, au cours de l'année du prélèvement à la source, les règles applicables aux revenus de ladite année.

Toutefois, la Commission est défavorable à cette solution

Les difficultés techniques liées à la mise en place de la RAS, qui sont souvent, et à juste titre, soulignées sont réelles.

(1) Beaucoup vont encore au guichet de la perception.

Les difficultés permanentes, de caractère technique ¹, sont sérieuses même si elles ne concernent qu'un nombre de cas limité par rapport à la grande masse des contribuables. De plus, faire que des millions de salariés reçoivent, après le passage au nouveau système, une feuille de paye diminuée sensiblement et que l'ensemble des retraités, reçoivent, au même moment, une pension significativement réduite nécessite d'être bien compris et accepté ; l'effet d'un choc de ce type peut être redoutable.

Il faut aussi mesurer soigneusement l'effet psychologique résultant de ce que deux salariés travaillant côte à côte, pour le même salaire, dans la même entreprise, pourront recevoir, le même jour, du fait du précompte de l'impôt, des sommes d'un montant très différent si l'un, par exemple, en raison de sa situation familiale n'est pas imposable alors que l'autre est dans les premières tranches du barème. La situation de droit sera, certes, inchangée pour eux ; mais l'inégalité du bulletin de paye les surprendra.

Cependant, ces difficultés pourraient sans doute être surmontées, y compris la question – sérieuse – de la transition entre le système actuel et un système reposant sur une RAS, qui implique la « perte » théorique d'une année de recettes pour l'État ; de même, celle du traitement des non-salariés dans un tel système ; en effet, ces questions ont été résolues par des pays de développement comparable à celui de la France, et il n'y a aucune raison de penser que la France ne pourrait pas, elle aussi, les résoudre ².

Les raisons qui ont conduit la Commission à écarter le choix d'une réforme de cette nature sont donc des raisons de fond, qui sont de trois ordres :

– les effets économiques d'un système de RAS ne sont pas clairement établis : d'une part, l'avantage financier pour l'État ne correspond pas à la suppression d'un coût pour l'économie dans son ensemble, mais à un simple transfert, dans des proportions incertaines, de ce coût, de l'État vers les employeurs et les caisses de retraite ; or, les employeurs supportent déjà des charges de gestion importantes du fait de la perception à la source des cotisations de Sécurité sociale et de cette imposition sur les revenus qu'est la CSG. Il ne faut pas perdre de vue que la perception de l'IR à la source ne serait pas aussi simple pour les employeurs que les prélèvements déjà existants ; ce ne serait pas une simple modification d'un taux sur un logiciel. Au moment où les entreprises se plaignent des formalités administratives, où leur taille moyenne diminue et où la

(1) Salariés à employeurs multiples ; salariés payés à la Commission ; salariés travaillant par intermittence ; salariés connaissant de fortes variations de rémunération selon la période de l'année ; etc. Obligation pour l'employeur d'appliquer, pour chaque salarié, un taux spécifique de prélèvement et, dans le cas de conjoints travaillant chez des employeurs distincts, de coordonner son prélèvement avec une autre entreprise.

(2) Même si, dans ces pays, la transition est ancienne et s'est faite dans une structure de l'impôt et du corps social différente. Il faut noter aussi que le système du quotient familial introduit une complication propre à la France, mais surmontable.

mobilité des salariés s'accroît, il faut y être sensible. D'autre part, la réforme pourrait avoir un effet inflationniste, si les salariés cherchaient à maintenir le niveau de leur salaire net après déduction de l'IR auquel ils sont assujettis ;

- les contribuables sont peu favorables à un tel changement : ainsi, lors d'une enquête réalisée par l'IFOP pour le ministère de l'Économie en 1991, près de 60 % des personnes interrogées se sont déclarées opposées à la mise en place d'une RAS. Cette opposition s'explique par l'hostilité des contribuables à la communication d'informations sur leur vie personnelle à l'employeur, par la crainte d'une perte d'autonomie dans la gestion du budget du ménage, ainsi que par celle d'une perte de la visibilité de la pression fiscale. La Commission a été frappée de retrouver, notamment lors des auditions des partenaires sociaux, cette même opposition ;

- enfin, le caractère d'impôt de citoyenneté qui s'attache à l'IR fait estimer à la Commission que ce n'est pas un bon objectif que de chercher à rendre sa perception insensible par anesthésie : l'IR est par essence un impôt démocratique, en ce sens, qu'il est versé, en principe, par tous les citoyens, sauf exonérations justifiées par des raisons sociales, et que les contribuables qui y sont assujettis ne le sont pas en raison d'une qualité économique, comme leur qualité de consommateur ou de producteur, mais parce que, en tant que résidents en France, ils doivent contribuer, en proportion de leurs moyens, aux dépenses de l'État. L'IR assure le lien le plus direct et le mieux ressenti entre ces dépenses, votées par les représentants élus de la Nation, et les contribuables-électeurs, il contribue, du fait précisément de son mode de prélèvement, à la sensibilité de ces derniers aux décisions arrêtées par leurs représentants.

Si on veut limiter la dépense, et dans les années à venir cet objectif est, pour l'État, indiscutable, il faut pour le Gouvernement comme pour le Parlement, que la recherche de nouvelles recettes soit inconfortable. Il n'y a pas, pour un particulier comme pour l'État, de meilleure contrainte, avant de décider une dépense, que de s'apercevoir que la recette correspondante n'existe pas et qu'il sera difficile de la créer.

Il faut, au surplus, être attentif également à la différence de régime que la retenue à la source introduirait entre les revenus salariaux et les autres types de revenus. Le mécanisme de retenue est très difficile (impossible ?) pour les BIC, BNC, BA, une part des RCM. Est-il souhaitable, au niveau du recouvrement, de marquer encore une fois le clivage fiscal entre les salariés et les autres.

La Commission estime donc que le mode de prélèvement de l'IR est inséparable du caractère en quelque sorte civique qu'il faut conserver à cet impôt ; elle ne juge pas souhaitable, principalement pour cette dernière raison, l'institution d'un mécanisme de prélèvement à la source. Elle observe toutefois qu'il existe une autre possibilité qui, tout en maintenant le mode de prélèvement existant, permettrait, en supprimant le décalage existant entre l'année de perception de l'impôt et celle de la réalisation du revenu, de parvenir à certains des avantages prêtés à la RAS.

Il s'agirait que les contribuables paient, l'année N, l'impôt dû au titre de la même année. En début d'année, sur la base de la loi de

finances votée à la fin de N-1 et d'une estimation de leurs revenus pour l'année N, ils calculeraient leur impôt et le paieraient par fraction tout au long de l'année. Naturellement, ils pourraient l'ajuster à la baisse en cas de diminution de leurs revenus, tandis que l'existence des sanctions limiterait les possibilités de sous-estimations. Une régularisation interviendrait, comme actuellement, en N+1, soit sous la forme d'un remboursement, soit sous la forme d'une cotisation complémentaire.

La Commission, faute de temps, n'a pas pu mener à son terme, avec les administrations compétentes, l'examen approfondi d'une telle hypothèse. A ses yeux, son étude devrait être poursuivie.

La mensualisation doit devenir le régime de droit commun

La mensualisation du paiement de l'IR permet à l'État d'obtenir un meilleur « lissage » du flux annuel de ses ressources et au contribuable de mieux maîtriser le budget familial, en évitant les ressauts liés au système des tiers provisionnels. Les contribuables ont d'ailleurs été sensibles aux avantages de la mensualisation, puisque, ainsi que le montre le graphique et tableau ci-dessous, celle-ci a été choisie aujourd'hui par près de la moitié d'entre eux, avec des taux supérieurs dans certains départements.

Le développement de la mensualisation s'est accompagné de la mise à disposition des contribuables de moyens de paiement de plus en plus modernes :

– le prélèvement direct à l'échéance du versement sur le compte bancaire du contribuable a été rendu possible depuis 1994 dans huit départements ;

- l'utilisation du titre interbancaire de paiement, qui autorise une maîtrise directe du règlement par le contribuable, mais sans l'utilisation d'un chèque bancaire, est expérimenté dans trois régions pour le paiement de l'IR ; les essais sont encourageants ;
- le paiement par carte bancaire par le réseau minitel est actuellement expérimenté dans deux régions.

Dans le prolongement de ces évolutions mais avec le souci de préserver la liberté de choix au contribuable, la Commission recommande que le paiement par prélèvement direct sur le compte bancaire devienne le droit commun, le versement par tiers devenant optionnel (système inverse du système actuel).

Le taux réel d'imposition doit être affiché sur l'avis d'imposition

Afin de limiter la confusion souvent observée entre taux marginal de l'impôt et taux réel de pression fiscale, et de permettre au contribuable de mesurer la pression fiscale à laquelle il est soumis, il est possible d'envisager de faire figurer le taux moyen d'imposition, ou taux réel de pression fiscale, sur l'avis d'imposition.

Le choix de ce qui est mis au numérateur et au dénominateur de ce rapport est cependant délicat. Au numérateur, faut-il faire figurer l'impôt avant ou après réductions d'impôt ? Faut-il tenir compte du seul impôt calculé sur des revenus soumis au barème, à l'exclusion des prélèvements à taux proportionnels opérés, au titre de l'IR, sur des RCM ou des plus-values résultant de cessions de valeurs mobilières ? Au dénominateur, doit-on tenir compte des abattements de 10 et 20 % ? Doit-on faire figurer les seuls revenus soumis à l'impôt, ou faut-il également tenir compte des revenus exonérés ? Malgré ces difficultés, la Commission estime souhaitable, afin d'assurer une meilleure information du contribuable, fût-ce malgré lui, d'introduire le taux réel d'imposition sur l'avis d'imposition. Il pourrait s'agir du rapport entre la cotisation totale (après imputation des réductions d'impôt, y compris les impositions à taux proportionnel et hors l'avoir fiscal) et le revenu net de frais professionnels (avant application des abattements d'assiette, 20 % salaires et pension par exemple).

Le contrôle de l'impôt et la fraude fiscale

La Commission n'a pas abordé directement dans son rapport le problème de la fraude fiscale, c'est-à-dire la dissimulation, plus ou moins habile, de revenus qui devraient être compris dans les bases de l'imposition.

La Commission a estimé, en effet, qu'elle n'était pas mandatée pour en parler ; c'est un sujet qui, par lui-même relève d'une étude spécifique car il touche à des techniques particulières

et exige une balance difficile entre les prérogatives du contrôle et les garanties du contribuable.

On notera, cependant, que les propositions de la Commission, dans la mesure où elles vont dans le sens de la simplification et de la modération des taux sont orientées dans la direction souhaitable, celle de la lutte contre la fraude : avec des taux d'imposition moins élevés, l'intérêt à dissimuler diminue : avec des règles moins nombreuses, le contrôle de leur application correcte gagne en efficacité car il peut se concentrer davantage sur des points essentiels.

Toutefois, par un souci de prudence élémentaire, la Commission n'a pas fait entrer en ligne de compte dans ses estimations l'amélioration que devrait normalement entraîner, de ce point de vue, une baisse des taux et une simplification des règles applicables.

En revanche, elle est restée évidemment très sensible au fait que, spécialement en matière d'impôt sur le revenu, toute dissimulation se traduit par une atteinte, grave dans son principe, à l'égalité des citoyens devant les charges publiques. C'est-à-dire à une règle qui doit être le fil conducteur de toute réforme fiscale.

Ici s'achève la description des éléments principaux de réforme de l'impôt sur le revenu, articulée autour de la notion de foyer fiscal et le quotient familial, de la définition et des modalités de détermination des revenus imposables et des principes de fixation des taux. Avant d'aborder plus en détail la description et les résultats des simulations qui ont été faites de cette réforme, récapitulons-en les aspects principaux :

- maintien de deux prélèvements distincts l'IR d'une part, la CSG d'autre part ;
- maintien de la taxation par foyer fiscal (par opposition à une imposition séparée des personnes le constituant) et du quotient familial à savoir calcul de l'impôt en fonction du revenu des foyers par part, c'est à dire par unité de consommation. Maintien de la valeur 1 pour chaque adulte, 0,5 pour chacun des deux premiers enfants et 1 pour les enfants de rang 3 et au-delà. Suppression de la 1/2 part applicable aux personnes célibataires, veuves ou divorcées ayant élevé un enfant. Remplacement par un abattement de la 1/2 part de quotient familial en faveur des personnes seules chargées de famille et des foyers comportant une personne invalide (ou un ancien combattant de +75 ans (ou sa veuve)) ;
- taxation de l'ensemble des revenus et donc suppression de la plupart des exonérations liées à la nature des revenus. Notamment, taxation des prestations familiales, hormis celles soumises à condition de ressources, des revenus de substitution que sont les rentes d'accident du travail et les indemnités journalières actuellement non-taxées, des majorations de retraite pour enfants élevés, des revenus des livrets défiscalisés (livrets A, CODEVI, ...) ;

- imputation sur le revenu global des seuls déficits résultant d’une activité à caractère professionnel, les déficits éventuels générés par des activités de pur placement, donc à caractère non – professionnel, demeurant déductibles des seuls revenus de la même catégorie, présentant le même caractère de non-professionnalité ;
- révision des modalités de détermination des frais professionnels : substitution d’un barème forfaitaire dégressif à l’actuel taux de 10 % et suppression des déductions forfaitaires supplémentaires ;
- suppression de l’abattement de 10 % sur les retraites et de l’abattement, sous condition de ressources, en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans ;
- pour le calcul des revenus fonciers, augmentation de la déduction forfaitaire pour charges de gestion et amortissement avec alignement des déductions pratiquées pour les logements neufs ;
- maintien de l’abattement de 8000 F (16 000 F pour les couples mariés) bénéficiant à certains revenus de capitaux mobiliers et plus-values et extension de son champ d’application. Maintien également du seuil d’exonération des plus-values. Harmonisation de ce seuil, quelles que soient les plus-values, au niveau de 50 000 F ;
- suppression de l’ensemble des déductions sur le revenu et réductions d’impôts, à l’exception des déductions des pensions versées à des tiers et des réductions correspondant à des dons aux œuvres et organisme d’intérêt général, à l’emploi de salariés à domicile, à des frais de garde des enfants en dehors du domicile ou à des dépenses engagées dans certains établissements de soins ;
- maintien de la progressivité de l’impôt sur le revenu avec baisse de l’ensemble des taux y compris le taux marginal maximal d’imposition, augmentation du taux du prélèvement libératoire ; seuil de mise en recouvrement abaissé ; décote intégrée au barème ; présentation du barème maintenue dans sa forme actuelle (taux marginaux constants par tranches de revenus) ;
- maintien des modalités actuelles de recouvrement de l’impôt sans passage à la retenue à la source ; toutefois, sauf option contraire, mensualisation de l’impôt par prélèvement automatique.

Description et résultats des simulations effectuées

Pour des raisons qui seront exposées ci-après, la Commission a fait procéder à deux simulations : la première met exclusivement en jeu l’impôt sur le revenu, la seconde combine une substitution de CSG à la part salariale de la cotisation d’assurance maladie (ou son équivalent pour les indépendants et les retraités) avec une réforme de l’impôt sur le revenu reposant sur les mêmes principes que dans la précédente hypothèse.

Description et analyse de la proposition de réforme du seul impôt sur le revenu

Description du dispositif

A partir du fichier de 40 000 foyers fiscaux représentatif de l'ensemble des contribuables (revenus 1992 actualisés 1993), il a été procédé à une simulation de la réforme telle qu'elle vient d'être récapitulée. Les comparaisons sont effectuées avec les dispositions de la loi de finances de 1994¹. Il convient toutefois de préciser que ce sont ses résultats d'ensemble qui doivent être appréhendés plus que tel ou tel aspect particulier retracé dans un des cas types présentés en annexe 34 du second ouvrage. En effet, la Commission n'a pas cherché à ajuster au mieux les différentes variables de la simulation. En particulier, elle a maintenu à leurs niveaux actuels les plafonds du quotient familial et de l'abattement de 20 %. De plus, si certains éléments sont aisément simulables (la disparition d'un abattement ou d'une réduction d'impôt, la taxation des allocations familiales, etc.), d'autres, en revanche, ne peuvent être imputés précisément à tel ou tel contribuable et sont donc répartis « en moyenne »² (taxation des indemnités journalières ou effets de certaines mesures concernant l'épargne par exemple). Certains ne sont tout simplement pas chiffrables (limitation de l'imputation des déficits).

Pour toutes ces raisons, mais également parce qu'il n'est pas possible, faute de base de données statistiques rassemblant ces divers éléments, d'avoir une idée des effets combinés des propositions portant sur les revenus soumis au barème progressif et de celles portant sur les revenus d'épargne, soumis à un prélèvement proportionnel, la Commission ne peut que mettre en garde contre une lecture trop rapide des résultats présentés ci-dessous : **ces résultats ne portent que sur la partie progressive de l'impôt sur le revenu.**

En dehors des éléments caractérisant la simulation déjà mentionnés, il convient de préciser les conditions de fixation du barème (qui, une fois encore n'a qu'une valeur indicative). Les principes retenus pour le construire ont été les suivants :

- maintien du rendement global de l'impôt sur le revenu (y compris la partie proportionnelle) ;
- abaissement à 50 % du taux marginal maximal ;
- limitation, dans toute la mesure du possible, de la variation de l'imposition du premier salarié imposable ;
- première tranche étroite pour reproduire une courbe d'allure proche de celle qui existe actuellement du fait du jeu de la décote (on rappelle que la décote est, dans nos propositions, supprimée), les tranches suivantes ayant une largeur plus importante, légèrement croissante.

(1) Les dispositions nouvelles de la loi de finances pour 1995, concernant par exemple certaines réductions d'impôt (emplois à domicile et versements à des partis politiques en particulier) ou le plafond de l'imputation du déficit foncier ne sont pas intégrés.

(2) Si, par exemple, on estime à 300 MF l'extension des bases imposables au titre d'une mesure donnée, chaque foyer fiscal voit, dans la simulation, son revenu imposable augmenter du rapport entre ces 300 MF et le nombre de foyers fiscaux.

Sur base de ces considérations, le barème retenu, pour une part, dans les simulations est le suivant :

Limites de revenu imposable (en F)	Taux marginal
0 à 39 500	0%
39 500 à 51 200	15%
51 200 à 103 000	25%
103 000 à 164 600	35%
164 600 à 222 000	45%
plus de 222 000	50%

Il convient de souligner que, dans la mesure où, d'une part, la tranche à taux zéro est considérablement élargie et où, d'autre part, le revenu imposable en situation simulée peut-être très différent de celui de la situation de référence, la comparaison au franc le franc de ce barème avec le barème actuel est inopérante.

L'abattement en faveur des revenus de capitaux mobiliers a été maintenu à 8 000 F (16 000 F pour un couple) et le seuil d'exonération des plus-values harmonisé à 50 000 F. Le taux du prélèvement libératoire a été porté à 18,6 %, soit un taux global de 23 % contre 19,4 % actuellement.

La déduction forfaitaire sur les revenus fonciers a été portée de 10 à 15 %.

Résultats en termes de transferts

Résultat global

Globalement la réforme se solde par un accroissement du revenu imposable soumis au barème progressif de 157 milliards de francs. Compte tenu des mesures proposées par ailleurs en ce qui concerne le quotient familial ou les réductions d'impôt et compte tenu du complément estimé (12,3 Mds de F) d'impôt sur le revenu au taux proportionnel, ce sont l'équivalent de 80 milliards de francs qui ont été utilisés pour construire le nouveau barème progressif. En d'autres termes, il a été possible de baisser les taux dans une proportion telle qu'elle faisait perdre 80 Mds de F, à comparer au produit actuel de l'IR (309 Mds de F). Il en résulte une baisse du taux moyen de l'impôt progressif de 10,6 % à 9,5 %.

Mais, ce résultat d'ensemble traduit très imparfaitement les effets de la réforme ; en effet, raisonner en moyenne gomme les transferts qui s'opèrent entre contribuables du fait des différentes mesures d'assiette ou de quotient ou du fait de la suppression de réductions d'impôt. Il faut donc tenter d'analyser plus en détail les transferts. Le tableau qui suit en donne une première idée ¹ :

(1) Qui, rappelons le, ne porte que sur l'impôt progressif.

	Nb. de foyers fiscaux (en milliers)	Imp. moyen de référence (en F)	Impôt moyen de la simulation (en F)	Variation totale d'impôt (en mds)
Restant non imposables	11 561	0	0	0
Devenant imposables	1 928	0	1 618	3 336
Devenant non imposables	927	2 185	0	- 2 093
Dont l'impôt décroît	9 270	21 154	17 859	- 30 541
Dont l'impôt croît	4 668	13 756	17 403	17 025
Total	28 356	9 220	8 887	- 12 279

On constate que la réforme dans son ensemble profite à 10,2 millions de foyers fiscaux tandis que 6,6 millions d'autres voient leur impôt augmenter, étant précisé que, dans un sens comme dans l'autre, les variations peuvent être d'ampleur différente.

Résultats par quotient familial

Le détail du tableau précédent par quotient familial de référence permet de mieux cerner ceux des contribuables qui voient leur impôt augmenter. Il est reproduit dans l'annexe 34 du second ouvrage (analyse par quotient familial).

Les différents tableaux de l'annexe montrent que les effets de la réforme touchent de manière indifférenciée les foyers fiscaux indépendamment de leur taille. A l'exception des foyers bénéficiant actuellement de 1,5 part, les foyers bénéficiaires de la réforme se répartissent en effet dans toutes les catégories.

De la même façon, on observe qu'il y a, dans toutes les catégories retenues, des foyers qui voient leur impôt augmenter ; cette situation s'explique principalement par le fait que bon nombre de dispositions qui permettent de réduire l'impôt sont utilisées par toutes les familles sans distinction de leur taille.

On voit, par ailleurs, l'effet de la familialisation de la décote et de son intégration dans le barème qui, ajoutées au gain procuré par la baisse des taux, permet aux familles, malgré la fiscalisation des allocations familiales, de figurer parmi les foyers bénéficiaires de la réforme.

De la même manière, le tableau concernant les foyers imposés avec deux parts (célibataires et divorcés élevant un enfant) met en évidence l'effet de l'abattement qui permet de conserver simplement le même équilibre entre imposés et non-imposés tout en étant un peu moins favorable pour des revenus plus importants ¹.

Les tableaux, et notamment celui concernant les foyers imposés avec une part et demie et ceux qui font apparaître distinctement les personnes de plus de 65 ans, mettent en évidence l'effet de durcissement, conforme aux propositions formulées, de la fiscalité pesant sur ces personnes.

(1) L'effet de l'abattement, fixé à 10 000 F, dans la simulation.

Pour autant, l'examen des cas types intégrant les effets de la réforme joints dans l'annexe 34 du second ouvrage (cas type « mono revenus ») montre que celle-ci paraît concerner de manière équilibrée toutes les catégories de foyers fiscaux, les écarts observés dans certaines situations n'étant que le reflet des différences de traitement fiscal existant, dans la réglementation actuelle, entre foyers.

Résultats détaillés par catégorie de revenu et étude de cas

Il est très difficile de se faire une idée synthétique des effets de la réforme proposée. Les tableaux présentés permettent une première approche, les cas-type (*cf.* l'annexe 34 du second ouvrage) fournissent une autre illustration, sans doute plus parlante. Plutôt que de les commenter dans le détail, il a paru préférable, même si ce type d'approche est réductrice et doit être utilisée avec prudence, d'en récapituler les résultats principaux en même temps que leur origine au regard des mesures proposées dans un tableau :

Nature du revenu	Niveau du revenu	Assiette du revenu d'activité	Assiette des revenus de remplacement	Abatt. professionnels ou forfaitaires	Effet taille de la famille (QF)	Effet baisse des taux	Modification invalidité	Modification revenus foncier (8)	Modification revenus épargne	Suppression réduction intérêts d'emprunt	Suppression réduction assurance vie gr. répa. (1)	Suppression autres réductions et déductions	Limites à remontée déficits
Salariés	Faible	=	-(2)	++(4)	+ (6)(7)	+	+	+	=	-	-	-	=
	Moyen	=	-(2)	=(4)	=(7)	+	=	+	-	-	-	-	-
	Élevé	=	-(2)	-(4)	=(7)	+	-	+	-	-	-	--	--
Retraités	Faible	-(3)	=	-	=(7)	+	+	+	=	=	-	-	=
	Moyen	-(3)	=	-	=(7)	+	=	+	-	=	-	-	-
	Élevé	-(3)	=	-	=(7)	+	-	+	-	=	-	--	--
Indépendants	Faible	=	-(2)	=(5)	+ (6)(7)	+	+	+	=	-	-	-	=
	Moyen	=	-(2)	=(5)	=(7)	+	=	+	-	-	-	-	-
	Élevé	=	-(2)	=(5)	=(7)	+	-	+	-	-	-	--	--

Nota : tableau établi en fonction de la situation de droit projetée mais aussi en fonction des situations de fait observées (exemple : la réduction des intérêts d'emprunt concerne peu les retraités).

Légende : le signe = signifie qu'il n'y a pas de changement, - ou -- qu'il est envisagé un durcissement de la fiscalité, modéré ou plus important, + ou ++ une mesure d'allègement, limitée ou plus favorable.

1 : D'une manière générale, réduction d'impôts bénéficiant à un grand nombre de foyers fiscaux.

2 : Taxation des indemnités journalières, rentes et accidents du travail, allocations familiales, etc.

3 : Taxation des majorations de retraites, indemnités de départ en retraite, etc.

4 : Sous réserve des déductions supplémentaires pour frais professionnels.

5 : Sauf utilisation du barème kilométrique.

6 : effet de la suppression de la décote.

7 : Sauf célibataires et divorcés ayant élevé des enfants (concerne des actifs à hauteur de 1/3 et des inactifs à hauteur de 2/3).

8 : Effet de la hausse du taux de déduction forfaitaire en dehors de la limitation des remontées de déficits.

Ce tableau schématique complète l'analyse faite au paragraphe précédent ; on avait constaté une quasi-neutralité de la réforme vis-à-vis de la taille des familles, on constate ici ses effets au regard de la nature du revenu dominant du déclarant et de son niveau de revenus, en comptabilisant les plus, égal ou moins qui apparaissent dans les rubriques correspondantes.

On constate que la réforme a des effets, positifs ou négatifs, sur toutes les catégories de revenus et que ce n'est pas ce critère qui détermine le sens des variations éventuelles de cotisation mais bien plutôt la situation de chaque foyer vis-à-vis des dispositifs existants.

On constate également que le nouveau barème a des effets, d'ampleur variable, mais toujours nettement positifs à tous niveaux de revenus ainsi que le confirme l'annexe 34 dans le second ouvrage (analyse par niveau de revenus). Cette situation est due au fait que la baisse des taux concerne tous les niveaux de revenus :

Encore faut-il rappeler que l'annexe 34 dans le second ouvrage (analyse par niveau de revenu) ne porte que sur la partie progressive de l'impôt et que si le gain, qui concerne tous les niveaux de revenus, paraît être plus important pour les revenus élevés, il est en réalité plus équilibré du fait du relèvement proposé de la taxation sur l'épargne (dont il faut

rappeler que les simulations, portant sur la seule partie progressive de l'IR, ne tiennent pas compte). Le phénomène est illustré par l'annexe 34 du second ouvrage (cas-type – revenus composés qui présentent un salarié et un retraité à revenus élevés et les époux « Dupont » évoqués dans la première partie).

Au total, la réforme proposée, même si, par construction, elle conduit à certains transferts de charge, ne se traduit pas par des transferts démesurés ou injustifiés.

Il importe à ce stade de faire en quelque sorte la contre épreuve pour s'assurer que la réforme proposée remplit bien les objectifs énoncés et remédie aux anomalies mises en lumière dans le constat.

Analyse critique au regard du constat et des objectifs

Dès lors qu'il n'est pas proposé de faire évoluer, notamment dans le sens du prélèvement à la source, les modalités de gestion de l'impôt (voir « Les améliorations dans les modalités de gestion et de recouvrement de l'IR ») et que le barème a été déterminé avec pour contrainte le maintien du rendement de l'impôt, les objectifs correspondants sont mécaniquement atteints.

La réforme atteint ses objectifs de simplification, de baisse des taux et d'élargissement de l'assiette

- Les chiffres globaux cités au paragraphe précédent (-1,1 % de taux, +157 Mds de F d'assiette) illustrent le mouvement d'ensemble de la réforme de baisse des taux et d'élargissement de l'assiette.

- Au-delà, les élargissements d'assiette permettent de procéder au rééquilibrage appelé par le constat entre revenus d'activité d'une part, revenus de transfert et revenus d'épargne d'autre part.

- Les élargissements d'assiette permettent également de mieux tenir compte des capacités contributives réelles au sens où sont limitées les déductions sur le revenu, les réductions d'impôt, les remontées de déficit sur le revenu global, etc.

- La nouvelle articulation entre le barème et les règles d'assiette préserve la prise en compte des situations familiales et permet que les couples mariés ne soient plus pénalisés par rapport aux couples de concubins.

- Le système dans son ensemble est significativement simplifié : suppression de la décote, moins d'optants aux frais réels attendus, fiscalité de l'épargne plus homogène, suppression de réductions d'impôt (l'annexe 33 du second ouvrage matérialise les simplifications visibles sur la déclaration).

La réforme atteint largement ses objectifs de neutralité économique

- La croissance des taux marginaux est mieux organisée à l'entrée dans le barème (suppression de la décote) (cf. l'annexe 36 du second ouvrage) comme au voisinage de 730 000 F de revenu imposable

(il n'y a plus cumul du plafonnement des frais professionnels et de l'abattement de 20 %).

- La neutralité entre les différentes formes de placement est améliorée. Entre placements d'épargne mobilière du fait de l'harmonisation de la fiscalité de tous les revenus de capitaux mobiliers. Entre placement en capital immobilier et capital mobilier du fait de l'assouplissement de la fiscalité de l'épargne immobilière et d'un mouvement inverse sur la fiscalité de l'épargne mobilière. En matière de logement, entre placements dans le neuf et placements dans l'ancien du fait de l'harmonisation du taux de déduction forfaitaire.

- Il est mis fin aux avantages fiscaux porteurs d'effets pervers.

Des imperfections subsistent néanmoins

On constate que le niveau de prélèvement, rapporté au coût global du travail, des personnes non-qualifiées, est inchangé alors qu'il est considéré comme élevé et qu'une opération de baisse globale des taux de prélèvement est proposée. Bien évidemment cette situation s'explique par le fait que l'impôt sur le revenu n'affectant pas les salariés dont le salaire est très faible, aucune opération sur les taux de cet impôt ne peut améliorer directement la situation de ces salariés.

Enfin, aucune amélioration des liens entre prélèvements n'est obtenue (sauf celle qui vise à organiser différemment les mécanismes d'allègement de la taxe d'habitation).

Ces différentes imperfections ont conduit la Commission à rechercher des voies d'évolution complémentaires qui satisferaient mieux aux différents objectifs. Une voie possible consiste à mener concomitamment une diminution des cotisations d'assurance maladie compensée par une augmentation de la CSG et une réforme de l'impôt sur le revenu selon les mêmes principes que précédemment.

Description et analyse d'une proposition de réforme affectant simultanément une partie des cotisations d'assurance maladie, la CSG et l'impôt sur le revenu

Description du dispositif

Pour simplifier et alléger la présentation de cette solution, qui présente beaucoup de similitudes avec la précédente, on procédera ici par différence.

Les conditions de la simulation sont les suivantes :

- Remplacement des 6,8 %¹ de cotisation maladie des salariés (respectivement de toutes les cotisations maladies des retraités et de 6,8 %

(1) Le chiffre de 5,5 % aurait pu également être retenu dans la mesure où les salariés bénéficient d'indemnités journalières, pas les retraités, et que le maintien d'une différence aurait donc été légitime.

de cotisation maladie pour les travailleurs indépendants – ou un chiffre inférieur si leur cotisation maladie totale est inférieure – par 5,6 % de CSG, ce qui porte la CSG à 8 % au total ¹.

Le taux de CSG est calculé pour rapporter le même produit que les cotisations d'assurance maladie auquel il se substitue, de manière à conserver les mêmes équilibres qu'actuellement entre prélèvements proportionnels et prélèvement progressif et à limiter les problèmes d'affectation au budget de l'État et à la protection sociale et donc à faciliter l'acceptabilité : on substitue globalement au franc le franc un prélèvement destiné à financer la protection sociale à un autre ayant la même destination. Simultanément, la protection sociale se trouve davantage financée par d'autres revenus que les revenus d'activité :

– Construction d'un barème de l'IR selon le schéma suivant ² :

Revenu imposable (en F)	Taux marginal
0 à 37 000	0 %
37 000 à 48 700	10 %
48 700 à 100 000	20 %
10 000 à 155 000	30 %
155 000 à 210 000	40 %
plus de 210 000	45 %

– Taxation au taux proportionnel, tout compris, comme dans la simulation précédente, des produits d'épargne à 23 %, ce qui signifie que le prélèvement libératoire est ramené de 15 % à 13 %.

Résultats en termes de transferts

Ainsi qu'on pourra l'observer à la lecture de l'annexe 35 du second ouvrage, qui rassemble des tableaux proches de ceux présentés précédemment (tableau des transferts par situation familiale, tableau des transferts par niveaux de revenu) et les mêmes cas types que ceux de la réforme du seul impôt sur le revenu (*cf.* l'annexe 34 du second ouvrage), les transferts opérés sont sensiblement les mêmes, avec, en plus, mais la simulation est construite à cette fin (le taux de CSG appliqué étant inférieur au taux de cotisation maladie), un bénéfice au profit des revenus les plus faibles.

(1) Il est précisé que la CSG a été étendue aux revenus de l'épargne taxable mais non aux allocations familiales.

(2) Selon les mêmes principes que pour l'impôt sur le revenu (le taux de 45 % correspond sensiblement à celui de 50 dans l'autre simulation, l'assiette étant plus large) et avec les mêmes réserves : le barème n'est qu'indicatif.

Globalement, la réforme se traduit de la manière suivante :

Foyers (en milliers)	
Dont les prélèvements sont stables	4 217 493
Dont les prélèvements augmentent	6 554 949
Dont les prélèvements diminuent	17 583 929
Nouveaux imposés à l'IR	2 517 000
Nouveaux non imposables à l'IR	391 449

Deux exceptions notables toutefois. Celle des retraités. En effet, dès lors qu'on corrige d'un seul coup la disparité fiscale et la disparité sociale, on génère des transferts de charge plus importants.

Celle des familles. En effet, dès lors que le quotient familial s'applique à une base plus importante (puisque la CSG, à la différence des cotisations maladie, n'est pas déductible et que le prélèvement proportionnel diminue), les familles subissent un prélèvement d'ensemble moins élevé que dans la simulation précédente.

Analyse critique au regard du constat et des objectifs

Naturellement, la réforme envisagée ici atteint les mêmes objectifs que la réforme du seul impôt sur le revenu. Elle repose en effet sur les mêmes hypothèses.

Mais elle permet également de baisser le taux de prélèvement sur les plus bas revenus.

Et, dans la mesure où une cotisation déductible (une partie de la cotisation d'assurance maladie) est remplacée par une « imposition » non-déductible (la CSG), les liens entre prélèvements sociaux et impôt sur le revenu se trouvent limités.

Enfin, il convient d'observer que, l'assiette étant sensiblement élargie, les taux apparents sont plus bas ce qui, sur le plan psychologique, est important. De la même manière, et même si cela nécessitera des explications aux intéressés, le nombre de contribuables imposés à l'impôt sur le revenu est augmenté dans des proportions plus importantes que dans la simulation précédente (2 100 000 nouveaux contribuables contre 1 000 000 précédemment) sans pour autant que leur prélèvement d'ensemble soit alourdi. Cette constatation est également importante car elle contribuera à mieux faire accepter l'impôt par ceux qui le payent actuellement et ne peut que contribuer à renforcer le lien de citoyenneté entre contribuable et État-nation pour les autres.

Conclusion

Par les propositions qui précèdent, nous pensons, Monsieur le ministre, avoir répondu à l'essentiel des questions que vous nous avez demandé d'examiner.

1) Nous avons présenté deux dispositifs de réforme : l'un modifie substantiellement les règles applicables à l'impôt sur le revenu ; l'autre combine une augmentation du taux de la contribution sociale généralisée, compensant une baisse de la cotisation d'assurance maladie des actifs, et une réforme de l'impôt sur le revenu reposant sur le même schéma que le dispositif précédent.

Nous pensons que c'est cette deuxième voie, parce que plus ambitieuse et davantage porteuse d'avenir, qui est la plus souhaitable ; toutefois, dans notre esprit, il ne conviendrait pas de retenir d'emblée une solution substituant totalement la contribution sociale généralisée à la part salariale (ou son équivalent pour les non-salariés) des cotisations d'assurance maladie ; si nous avons testé cette solution maximaliste, c'est dans un souci de clarté et de méthode. Une évolution en ce sens, mais plus modérée, serait sans doute meilleure.

2) Les propositions que nous formulons en matière d'impôt sur le revenu forment un tout qui repose sur une ligne directrice cohérente ; notamment, la baisse des taux ne peut être dissociée de l'élargissement de l'assiette et des modifications du mode de calcul de l'impôt que nous préconisons. Ce point est important car, à nos yeux, il écarte, *a priori*, la tentation d'une introduction progressive, très étalée dans le temps, des mesures proposées.

Les règles applicables en matière d'impôt sur le revenu sont, en vertu de la loi organique sur les lois de finances et en vertu de la Constitution elle-même, votées annuellement. Il n'y a pas, à proprement parler, d'engagement juridique du Parlement garantissant le maintien sur plusieurs années d'une disposition fiscale existante. Dès lors, il ne faut pas partir de l'idée que, dans le souci de respecter les engagements de l'État ou de ne pas perturber les prévisions faites par les différents acteurs de la vie économique, le nouveau régime ne devrait s'appliquer qu'aux actes postérieurs à la réforme.

Au surplus, il ne faut pas perdre de vue que, comme on vient de le dire, les avantages résultant de la réforme en ce qui concerne la réduction des taux de pression fiscale ne peuvent être obtenus qu'avec des élargissements dans les bases d'imposition. Toute dissociation de ces deux éléments est donc, par définition, une voie dangereuse.

Il n'en reste pas moins que si, pour des raisons tendant à une meilleure compréhension de la réforme par les contribuables, certains assouplissements devaient être introduits, ils ne devraient avoir, aux yeux de la Commission, qu'une durée transitoire brève ; nous n'y sommes, *a priori*, pas favorables compte tenu des risques que comporte toute mesure de ce type.

Cependant, compte tenu du caractère global et, sur un certain nombre de points, audacieux de la réforme, il pourrait être souhaitable, afin d'éviter certains aléas, que le nouveau barème et, plus généralement, les nouvelles règles puissent être ajustées après le dépôt des déclarations intégrant ces nouvelles règles.

3) La Commission propose très fermement la suppression de la plupart des mesures d'incitation fiscale existant actuellement en matière d'impôt sur le revenu, ainsi que ce point a été longuement développé dans le corps du rapport. Pour les mesures qui subsisteraient, elle propose qu'une disposition législative soit adoptée en vue de confier à un organisme indépendant, tel que le Conseil des impôts, le soin de faire une évaluation quant à leur coût pour le budget de l'État et quant à leur intérêt au regard de l'objectif poursuivi.

Si, contrairement aux vues de la Commission, d'autres dispositions d'incitation fiscale étaient maintenues ou si des incitations fiscales nouvelles étaient introduites, il paraîtrait indispensable que des mesures de même type soient systématiquement prévues pour que le Gouvernement, le Parlement et l'opinion publique, avant toute prolongation ou toute modification d'une telle mesure, disposent de l'ensemble des éléments d'appréciation nécessaires.

4) Nous avons raisonné à partir de la contrainte que le produit de l'impôt sur le revenu, après l'application des réformes que nous présentons, resterait inchangé. Nous estimons, en effet, comme nous l'avons dit dans le corps du rapport, que l'État doit disposer d'une ressource budgétaire substantielle provenant de l'impôt sur le revenu ; nous croyons avoir respecté cette contrainte d'un bout à l'autre de nos réflexions, ainsi que le confirment les simulations opérées à notre demande.

5) En terminant, nous croyons pouvoir dire que, dans une certaine mesure, les auditions auxquelles nous avons procédé donnent le sentiment qu'une certaine maturation des esprits s'est produite en faveur d'une réforme audacieuse mais raisonnable de l'impôt sur le revenu.

Le système français est critiqué au point que la suppression de l'impôt sur le revenu a parfois été préconisée, ce qui est irréaliste ; il est critiquable, en effet, mais probablement moins qu'on ne l'affirme

parfois car il est davantage victime d'un souci de perfectionnisme que d'une conception erronée au niveau des principes. Dans la mesure où nous avons essayé de rattacher nos propositions à une ligne de conduite qui nous paraît indiscutable : un impôt plus juste au regard des facultés contributives de chacun, il nous paraît possible de réaliser la réforme que nous présentons, au prix d'un effort d'explication à l'opinion publique.

A nos yeux, le temps paraît venu de moderniser en profondeur un impôt nécessaire exprimant, de manière visible et sensible, le prix, dans une société démocratique développée, des services que l'État républicain assure à tous ceux qui vivent sur son territoire.

ANNEXES



Annexe 1

Liste des auditions auxquelles a procédé la Commission¹

Organismes et institutions ²

La Confédération générale du travail
Force ouvrière
L'Association française des banques
La Confédération générale des cadres
La Confédération générale des moyennes et petites entreprises
La Confédération française démocratique du travail
Le Syndicat national unifié des impôts
La Confédération française des travailleurs chrétiens
Le Conseil national du patronat français
L'association française des entreprises privées
La Fondation de France
La Fédération de l'Éducation nationale
La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
Le Conseil supérieur du notariat
La Fédération française des sociétés d'assurance
L'Union nationale des groupes d'action pour la défense des
personnes seules
L'Union nationale des allocations familiales
Le Comité national des retraités et personnes âgées

(1) Comme il est rappelé au début du rapport, la Commission est allée présenter les lignes directrices de sa mission et ses méthodes de travail au président et au rapporteur général de la Commission des finances du Sénat et au président et au rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale ainsi qu'au président de la Commission des Affaires sociales du Sénat. Ces entretiens ont permis des échanges de vues très ouverts. La Commission a également été reçue par M^{me} Christiane Scrivener à l'époque commissaire chargé de la fiscalité à la Commission de l'Union européenne. Le ministre du Budget ayant informé les différents partis politiques que la Commission était disposée à recevoir leurs représentants dans le cadre de son programme d'auditions, ont été entendus sur leur demande : M. Viannes, au nom du Mouvement des Réformateurs et M. Martinez, au nom du Front National.

(2) Par ordre de date des auditions.

La Fédération nationale « famille de France »

La Fédération des Associations de veuves civiles chefs de famille

Personnalités ¹

Jean-Paul Virapoullé, député de l'île de la Réunion, membre à l'Assemblée nationale de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Dominique de la Martinière, ancien directeur général des impôts, inspecteur général des finances

Gérard Malabouche, adjoint au directeur général de l'énergie et des matières premières au ministère de l'Industrie, ancien rapporteur général du Conseil des impôts, inspecteur des finances

Maurice Lauré, président d'honneur de la Société Générale, inspecteur général des finances

Philippe Rouvillois, administrateur générale du Commissariat à l'énergie atomique, inspecteur général des finances, ancien directeur général des impôts

Nicolas Dufourcq, inspecteur des finances

Pierre-André Chiappori, Laboratoire Delta au Centre national de la recherche scientifique, École des hautes études en sciences sociales

Jacques Delmas Marsalet, conseiller d'État, président du groupe des banques populaires, ancien chef du service de la législation fiscale

Gérard Calot, inspecteur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques, ancien directeur de l'Institut national des études démographiques

Guy Neyret, rapporteur général du Centre d'étude des revenus et des coûts

Guy Berger, conseiller maître à la Cour des comptes, délégué interministériel aux professions libérales

Antoine Vorms, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général du Conseil des impôts

Jean-Paul Fitoussi, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques

Jean-Claude Casanova, professeur à la Fondation nationale des sciences politiques

Gérard Maarek, président du groupe « perspectives économiques » du Commissariat général du Plan

(1) Par ordre et date d'audition.

Michel Pébereau, président de la Banque nationale de Paris, inspecteur général des finances

Daniel Bouton, directeur général de la Société Générale, ancien directeur du budget, inspecteur général des finances

René Lenoir, ancien ministre, président de l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales, inspecteur général des finances

Responsables d'administrations

En France

Michel Taly, directeur, chef du service de la législation fiscale au ministère du Budget

Jean Lemierre, directeur général des impôts au ministère du Budget

Paul Champsaur, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques

Michel Lagrave, directeur de la Sécurité sociale au ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville

Alain Deniel, directeur de la comptabilité publique au ministère du Budget

Isabelle Bouillot, directeur du budget au ministère du Budget

Christian Noyer, directeur du Trésor au ministère de l'Économie

Bertrand Fragonard, chargé de mission auprès du ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, délégué interministériel du revenu minimum d'insertion

Philippe Nasse, directeur de la prévision au ministère de l'Économie

Jean-Baptiste de Foucauld, commissaire au Plan

Emmanuel Edou, directeur de l'habitat et de la construction au ministère du Logement

François Monnier, ancien directeur de la prévision au ministère de l'Économie

A l'étranger

M. Forst, directeur général des impôts au ministère fédéral des finances à Bonn

M. Spence, chef de service à l'Inland Revenue à Londres

M^{me} Richardson, directeur général des impôts à Washington

M. Samuels, sous-secrétaire au Trésor (politique fiscale) à Washington

Annexe 2

Bibliographie

Rapports administratifs

Coût du travail et emploi : une nouvelle donne, rapport du groupe « perspectives économiques », présidé par Gérard Maarek, Commissariat général du Plan, La Documentation française, Paris, 1994

Le financement de la protection sociale, rapport du groupe interadministratif pour la préparation du Livre Blanc, Commissariat général du Plan, 1994

Rapport du groupe « bilan redistributif des aides aux familles », Commissariat général du Plan, 1991

La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux, OCDE, 1993, rapport annuel (années 1989 à 1992)

Fiscalité et épargne, OCDE, rapport au secrétariat, groupe de travail n° 2 du Comité des affaires sociales

La fiscalité dans les pays de l'OCDE, OCDE, 1993

Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1993

Relations financières entre l'État et les collectivités locales, rapport du groupe de travail présidé par François Delafosse, conseiller maître à la Cour des comptes, membre titulaire de la Commission des infractions fiscales au ministère du Budget, La Documentation française, Paris, 1995

L'imposition du patrimoine, VIII^e rapport du Conseil des impôts, 1986

La fiscalité locale, X^e rapport du Conseil des impôts, 1989

L'impôt sur le revenu, XI^e rapport du Conseil des impôts, 1990

La fiscalité de l'immobilier urbain, XII^e rapport du Conseil des impôts, 1992

Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, 1994

Avis du Conseil économique et social sur le « statut matrimonial », sur le rapport d'Évelyne Sullerot, ses conséquences juridiques fiscales et sociales, 1984

Perspectives à long terme des retraites, rapport du groupe de travail présidé par Raoul Briet, Commissariat général du Plan, La Documentation française, Paris, 1995

Documents du CERC no 108, « Revenus et conditions d'existence des personnes de plus de 60 ans », La Documentation française

Documents du CERC n° 109, « Précarité et risque d'exclusion en France », La Documentation française

Rapport sur « La politique familial », Colette Codaccioni, membre de l'Assemblée nationale à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, député du Nord, 1993

Rapport du groupe de travail sur les prélèvements sociaux et fiscaux, CNIS, no 9, décembre 1992

Rapport sur les comptes de la Nation, INSEE, 1993

Épargne stable et financement de l'investissement, rapport du Conseil national du crédit

La France de l'an 2000, rapport au Premier ministre de la Commission présidée par Alain Minc, Commissariat général du Plan, Odile Jacob-La Documentation française, Paris 1994

Taxation du travail et emploi, rapport au secrétariat, OCDE, 1994

Financement du logement, rapport de la Commission présidée par M. Lebègue, Commissariat général du Plan, 1991

Épargner, investir et croître, rapport du groupe présidé par M. Arthuis, Commissariat général du Plan, 1991

Avis du Conseil économique et social relatif à « L'évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement », 1994

Rapport d'information de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale présenté par Alain Richard sur « La fiscalité dans les DOM », 1991

Rapport au Parlement sur les conditions de mises en œuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés dans certains secteurs économiques des DOM-TOM en 1992, ministère du Budget, 1993

Rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés dans certains secteurs économiques des DOM-TOM en 1993, ministère du Budget, 1994

Rapport d'activité du Centre national de la cinématographie, 1993

Ouvrages

- Précis de fiscalité*, DGI, 1993
- Mémento fiscal et social*, éditions Francis Lefebvre
- Droit de la Sécurité sociale*, Jean-Jacques Dupeyroux, Dalloz
- 1994 *Les collectivités locales en chiffres*, ministère de l'Intérieur,
- Les finances locales : théories et pratiques*, Jacques Blanc, Presses des Ponts et Chaussées, 1993
- 1994 *Économies des systèmes fiscaux comparés*, Annie Vallée, PUF,
- La société française. Données sociales*, INSEE, 1993
- 1992 *Vers une fiscalité européenne*, H. Sterdyniak et alii, OFCE,

Revue et articles

- Annales d'économie et de statistique* n° 11, « Fiscalité et transferts : une comparaison franco-britannique », F. Bourguignon, P.-A. Chiappori et B. Atkinson, 1988
- Annales d'économie et de statistique* n° 11, « Comportement des ménages et réforme fiscale de 1986 », J. Hausman et M. Poterba, 1988
- Documents du CERC* n° 104, 1/2, 1992, « Politique familiale et dimension de la famille », La Documentation française
- Document du Laboratoire Delta* n° 91-32, « Inégalité, efficacité et redistribution », P.-A. Chiappori
- Document de travail* n° 93/6, « Le lien entre le coût relatif travail-capital et l'emploi », Direction de la prévision
- Droit social* n° 4, « Les prélèvements obligatoires sont-ils excessifs ? », A. Euzéby, professeur de sciences économiques à l'université Pierre Mendès France (Grenoble II), avril 1994
- Économie et prévision* no 92-93, « Formation des salaires, chômage d'équilibre et incidence des cotisations sur le coût du travail », J.-P. Cotis et A. Loufir, 1990
- Économie et prévision* n° 98, « Les effets redistributifs de la contribution sociale généralisée », R. Hugounenq et J. Sastre Dexal, 1991
- Économie et prévision* n° 110-111, 4/5 sur « Fiscalité et redistribution », 1993
- Économie et prévision* no 110/111, « La rémunération des dirigeants d'entreprise », B. Bretel et alii, 1993

Économie et statistique n° 241, mars 1991, « Le système de prélèvements est moins progressif en France qu'à l'étranger », G. Malabouche

Économie et statistique n° 248, novembre 1991, « L'originalité du système de quotient familial », M. Glaude

Économie et statistique n° 256, juillet-août 1992, « Pour défendre le quotient familial », H. Sterdyniak

Journal of Economics Perspectives n° 1, vol. 6, « Effects of Tax Reform on Labor Supply, Investment and Saving », B. Bosworth et G. Burtless, 1992

La semaine juridique n° 31/33, éd. G., « Le couple et l'égalité devant l'impôt sur le revenu », D. Mardesson, docteur en droit, assistant à la faculté de droit, d'économie et de gestion de l'université d'Orléans

Lettre de l'OFCE, « Faut-il une politique de l'épargne », H. Sterdyniak, 30 avril 1992

Notes de la Fondation Saint-Simon, « L'État-Providence sélectif », N. Dufourcq, avril 1994

Notes et graphiques du CERC n° 16, « Aide à la petite enfance et activité professionnelle », M.-G. David et C. Starzec, juillet 1991

Note du laboratoire Delta, « Le système du quotient familial : considérations théoriques et analyse de quelques alternatives », F. Bourguignon et P.-A. Chiappori, 1993

Note du Laboratoire Delta, « Le quotient familial considérations théoriques et simulations de variantes », sous la direction de F. Bourguignon et P.-A. Chiappori, 1993

Observation et diagnostic économique n° 21, « Le choix des ménages entre consommation et épargne en France de 1966 et 1986 », H. Sterdyniak, octobre 1987

Revue d'analyse économique volume 69, n° 177, mai 1985, « Individus, familles et bien être social », F. Bourguignon

Revue droit social no spécial de février 1992, « Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme », J.-M. Dupuis

Revue droit social n° 3 mars 1994, « Sécurité sociale : le mythe de l'assurance », N. Dufourcq

Revue économique n° 4, « Épargne des ménages, choix de portefeuille et fiscalité en France », P. Artus, E. Bleuze, F. Legros et J.-P. Nicolai, juillet 1991

Revue française d'économie, « Le comportement d'épargne des ménages », P. Allard, 1991

Revue française de finances publiques n° 33, « Le régime fiscal des DOM et son impact sur l'économie locale », M.-C. Esclassan, 1991

« Fertility trends and family policy in France », G. Calot

« The Effect of marginal Tax rates on Taxable income : a Panel study of the 1986 Tax reform act », M. Feldstein, National Bureau of Economic Research, working paper, n° 4496, octobre 1993

Table des matières

Introduction	7
 Première partie	
Le constat	11
Quelques points de repère	13
Que représentent les prélèvements ?	14
Quelle est la structure des ménages composant la population qui réside en France ?	16
De quels niveaux de revenus disposent les ménages ?	16
Deux exemples pour illustrer	17
 L'opinion des contribuables sur le système de prélèvements	18
Les Français ont une opinion des différents prélèvements qui ne correspond pas à leurs masses respectives	19
– Malgré leur poids plus important et leur croissance plus forte au cours des vingt dernières années, les ménages acceptent mieux les prélèvements sociaux que les impôts	19
– Les prélèvements indirects ou proportionnels au revenu sont préférés aux impôts directs et progressifs	20
L'impôt sur le revenu est accepté dans son principe mais jugé trop inégalitaire	21
– Une acceptation de principe et la formulation de deux attentes : l'impôt sur le revenu doit être un instrument de justice fiscale et prendre en compte la situation familiale	21
• Une acceptation de principe mais inégalement répartie dans la population	21
• L'impôt sur le revenu doit être un instrument de justice fiscale	21
• L'impôt sur le revenu doit prendre en compte la situation familiale	22
– L'impôt sur le revenu suscite un certain sentiment d'incompréhension et d'injustice	22
• La complexité de la législation et de la déclaration fiscale	22
• C'est moins le poids de l'impôt sur le revenu qui fait l'objet de critiques que sa répartition entre contribuables	23
• Le sentiment dominant est que le produit de l'impôt sur le revenu est mal utilisé	24

Des prélèvements obligatoires difficilement maîtrisés où l'impôt sur le revenu occupe une place globalement modeste mais essentielle pour l'État	25
Le niveau atteint par les prélèvements obligatoires est difficile à interpréter	25
La hausse des prélèvements obligatoires s'explique essentiellement par celle des prélèvements sociaux	26
La structure des prélèvements obligatoires en France s'explique par le mode de financement de la protection sociale	29
La nécessité pour l'État de prendre en charge des dépenses dont il n'a pas la maîtrise accroît l'importance de l'impôt sur le revenu	30
– La place de l'impôt sur le revenu est croissante	30
– Les contraintes de l'État tant du côté des dépenses que des recettes sont également de plus en plus importantes	31
Une redistribution d'ensemble où les prestations jouent un rôle déterminant et qui est parfois mal adaptée à la réalité des situations individuelles	32
Éléments de définition et de méthode	32
L'impact redistributif global du système de prélèvement social et fiscal	34
– Un niveau de prélèvement particulièrement élevé surtout pour les ménages situés au début et à la fin de l'éventail des revenus	34
– Des effets redistributifs massifs principalement assurés par les prestations sociales et qui bénéficient avant tout aux familles à revenus faibles	36
– La redistribution par les prestations sociales aboutit à resserrer considérablement les écarts de revenus dans la première moitié de l'éventail des revenus, plus faiblement dans la seconde	38
– Un système plus avantageux pour les titulaires de revenus du capital que pour les titulaires de revenus du travail	39
– Un système plus avantageux pour les retraités que pour les actifs	40
– La prise en compte de situations particulières, notamment de décisions d'utilisation du revenu, peut bouleverser complètement le niveau des prélèvements	40
C'est moins la hiérarchie des taux de prélèvements que le niveau et la répartition des prestations qui resserrent l'éventail des revenus	42
– Si la progressivité du système de prélèvement fiscal et social pris dans son ensemble reste faible, elle a globalement augmenté ces dernières années	42
• La progressivité du système de prélèvement fiscal et social reste faible.	42
<i>Les cotisations sociales constituent le principal prélèvement à la charge des ménages actifs et revêtent un aspect nettement proportionnel</i>	43
<i>La TVA et la TIPP qui sont, après les cotisations sociales, les prélèvements les plus importants à la charge des familles paraissent légèrement dégressives</i>	45
<i>La CSG introduit un léger élément de progressivité au sein des prélèvements finançant la protection sociale</i>	47

<i>L'impôt sur le revenu a un poids limité dans le système de prélèvement mais il en constitue le principal élément à caractère progressif</i>	48
<i>La taxe d'habitation est un prélèvement dégressif dont le poids est élevé pour les ménages de condition modeste</i>	49
• Par rapport au constat dressé par le Conseil des impôts dans son XI ^e rapport, le système semble avoir évolué ces dernières années dans le sens d'une augmentation de la progressivité	52
– Les prestations, en particulier les prestations familiales, jouent un rôle prépondérant dans la redistribution entre les ménages	55
Des règles d'assiette qui conduisent à ce que les différentes catégories de revenus sont inégalement mises à contribution	56
– Les prélèvements fiscaux et sociaux frappent pour l'essentiel les revenus d'activité	57
• Les revenus de transfert et de remplacement sont très peu sollicités	57
<i>Le prélèvement social pèse sur les revenus d'activité</i>	57
<i>Le prélèvement fiscal favorise les revenus de transfert ou de remplacement</i>	59
<i>Certains revenus de transfert échappent à tout prélèvement de nature sociale ou fiscale</i>	60
• De nouvelles formes de rémunération se développent permettant d'éviter l'impôt ou le prélèvement social	61
• A l'exception des revenus fonciers, les revenus du capital sont moins soumis à prélèvement que les revenus du travail	63
– Les bases des prélèvements laissent en dehors de leur champ d'application un certain nombre de revenus	66
• Malgré des bases étendues, les prélèvements sociaux n'appréhendent pas tous les revenus	66
• Les bases de l'impôt sur le revenu sont particulièrement étroites	67
– Les prélèvements sont interdépendants	69
• Les conséquences en matière de rendement	69
<i>Le caractère cumulatif des avantages rend plus massifs les effets de seuil</i>	71
La prise en compte du fait familial au regard des prélèvements fiscaux et sociaux	72
– Le système social et fiscal prend largement en compte la situation des familles	72
• La prise en compte par les prélèvements fiscaux et sociaux, notamment l'IR au travers du quotient familial	72
• La prise en compte du fait familial par les prestations familiales	73
• Le fait familial est mieux pris en compte qu'à l'étranger	74
– Des distorsions fiscales subsistent entre couples mariés et couples non-mariés	75
Le système de prélèvements n'est pas optimal au regard du fonctionnement de l'économie	78
Les prélèvements sur les ménages pèsent sur les décisions des entreprises de manière défavorable à l'emploi, notamment des travailleurs peu qualifiés	79
– L'augmentation des prélèvements sur les ménages a fortement accru la taxation du travail au regard de celle du capital	79
• L'augmentation des prélèvements sur les ménages a pris principalement la forme d'une taxation accrue du travail...	79

• ... Tandis que la taxation des revenus du capital enregistrait une diminution notable	80
– Si ce phénomène n'a pas eu pour effet d'accroître considérablement le coût global du travail, il pénalise en revanche gravement l'emploi de la main-d'œuvre peu qualifiée	81
• Un phénomène sans conséquence évidente jusqu'à ce jour sur le coût global du travail en France...	81
• ... Mais qui est préjudiciable à l'emploi des personnes peu qualifiées	82
Les taux marginaux de prélèvements peuvent avoir des effets perturbateurs sur les décisions des agents économiques	83
– Les taux marginaux effectifs de prélèvements affectant les personnes disposant de faibles ressources découragent en théorie la reprise d'activité mais leur incidence réelle sur les comportements n'est pas toujours démontrée	83
• Des taux marginaux effectifs de prélèvement élevés pour les personnes disposant de faibles ressources	83
• Des effets en théorie importants sur le comportement des populations concernées, mais que les études empiriques réalisées ne confirment que rarement	86
– S'il n'est pas sûr que les taux marginaux élevés exercent un effet désincitatif sur l'activité, ils induisent indiscutablement des comportements d'optimisation fiscale	88
• Existe-t-il un lien entre taux de l'IS et taux marginal maximal de l'IR ?	88
• Le choix de certaines formes de rémunération permet aux salariés percevant des revenus élevés d'alléger le poids de leur imposition	91
• La fiscalité des salaires élevés ne constitue qu'un des éléments dont tiennent compte les entreprises pour choisir leur localisation géographique	93
• Les effets de l'imposition des revenus sur les comportements des personnes percevant des revenus élevés sont difficiles à évaluer	95
Les différences entre les régimes de taxation des revenus de l'épargne conduisent les ménages à effectuer des choix économiques contestables	96
– Les régimes d'imposition de l'épargne financière et foncière aboutissent à une taxation d'ensemble souvent favorable mais dépourvue de ligne directrice claire	96
• Des régimes d'imposition souvent favorables...	96
• ... Mais dépourvue de ligne directrice claire	98
– Cette accumulation de mesures fiscales ne modifie pas le volume global de l'épargne des ménages, mais affecte sa répartition d'une façon peu satisfaisante d'un point de vue économique	99
• Les mesures incitatives n'affectent pas le volume global de l'épargne des ménages	99
• La fiscalité peut conduire les contribuables à effectuer des choix économiques contestables dans l'allocation de leur épargne	101
Les effets de certains dispositifs incitatifs sont contestables	103
– Les dispositifs fiscaux incitatifs sont nombreux et leur coût élevé	103
• Des dispositifs incitatifs, qui doivent être distingués des allègements à vocation sociale, nombreux	103
• Des dispositions dont le coût pour les finances publiques n'est pas négligeable et croît constamment	104

- Des dispositifs incitatifs dont l'efficacité, délicate à mesurer, n'est pas démontrée à longue échéance, et qui paraissent parfois porteurs d'effets pervers	107
• Des mesures dont l'efficacité n'est pas toujours établie	107
• Certaines incitations fiscales sont efficaces mais porteuses d'effets pervers	109
• Certains des dispositifs existants paraissent peu critiquables	111

Deuxième partie

Les objectifs et les contraintes

d'une réforme de l'impôt sur le revenu **113**

Les objectifs d'une réforme **115**

La spécificité de l'impôt sur le revenu à l'égard des autres prélèvements doit être maintenue **115**

- Il n'y a pas lieu de faire évoluer la part respective des prélèvements directs et des prélèvements indirects pesant sur les ménages **115**

- La recherche d'une meilleure cohérence entre l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation, la contribution sociale généralisée et les cotisations sociales passe par une clarification de leurs objets respectifs **116**

• L'autonomie de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu devrait être renforcée **116**

Faut-il remplacer la taxe d'habitation par un autre type d'impôt sur le revenu ? **117**

Faut-il revoir les liens actuels de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu ? **118**

• La CSG doit s'affirmer comme une imposition sur les revenus affectée à la protection sociale **119**

Techniquement, la fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu serait d'un faible intérêt au regard des nombreux inconvénients qu'elle entraînerait **119**

Sur le plan des principes, l'affectation au financement de la protection sociale d'une imposition sur les revenus comme la CSG obéit à une logique forte **122**

L'assiette de la CSG devrait être élargie dans les mêmes conditions que l'IR et sa non-déductibilité maintenue **123**

L'impôt sur le revenu doit rester un impôt de rendement, à caractère progressif, soulignant l'appartenance à la collectivité nationale **124**

Il est souhaitable d'abaisser les taux de l'impôt sur le revenu, d'élargir son assiette et d'en simplifier les règles pour en améliorer l'acceptation **126**

La réforme de l'impôt sur le revenu doit permettre de rationaliser ses effets économiques **128**

Les contraintes pesant sur une réforme de l'impôt sur le revenu **128**

Les contraintes historiques et sociales **128**

Les contraintes économiques **129**

Les contraintes constitutionnelles **129**

Les contraintes liées à l'harmonisation européenne **130**

Troisième partie

Les propositions **131**

Éléments principaux de réforme de l'impôt sur le revenu	133
La notion de foyer fiscal et de quotient familial	134
– Il est souhaitable de maintenir le principe d'une taxation commune des personnes mariées	134
– Le quotient familial permet de taxer les unités de consommation	135
– Les règles du quotient familial n'échappent pas à certaines critiques	136
• Le quotient familial serait trop favorable aux familles à revenus élevés	136
• Le quotient familial reposerait sur une mesure imparfaite des « unités de consommation »	137
– Le quotient familial a été en partie détourné de sa fonction d'origine	138
La définition et les modalités de détermination des revenus imposables	140
– La nature des revenus à prendre en compte	140
• Les revenus de transfert	141
• Les revenus de l'épargne	142
• Le revenu tiré par le propriétaire d'un logement du fait qu'il occupe le logement (« loyer fictif »)	145
– La nécessité et les conditions du maintien d'une taxation du revenu global	146
– Les principales modalités de détermination des revenus taxables	151
• Les principes fondamentaux de détermination du revenu	151
• Les abattements et déductions sur les traitements et salaires	152
<i>Les frais professionnels</i>	152
<i>L'abattement de 20 % accordés aux salariés</i>	156
• Les règles concernant les personnes âgées ou retraitées	157
• Les charges déductibles des revenus fonciers	158
• La portée des abattements et seuils de cessions concernant l'épargne	159
• Les règles concernant les plus-values	161
• Les abattements et réductions d'impôt sur le revenu global	161
Les principes de fixation des taux	164
– Justification du barème progressif et de ses exceptions	164
• Rappel des mécanismes existants	164
• La progressivité des taux de barème doit être maintenue	167
• Les exceptions au principe de progressivité sont justifiées par les règles d'assiette.	169
– Comment construire le barème ?	173
• Faut-il assujettir à l'impôt sur le revenu tous les contribuables ?	173
• Quel taux marginal maximal pour les hauts revenus ?	175
• Comment organiser la progressivité du barème ?	177
<i>Comment doivent s'échelonner les taux de pression fiscale en fonction du revenu</i>	177
<i>Comment organiser l'entrée dans le barème ?</i>	180
<i>Comment établir et présenter le barème adopté ?</i>	183
• Quel niveau de prélèvements proportionnels	185
Les améliorations dans les modalités de gestion et de recouvrement de l'IR	186
– Le passage à un système de prélèvement à la source de l'IR doit être écarté	187

• La mise en place d'un système de prélèvement à la source présenterait des avantages pour les contribuables et pour l'État	187
<i>Pour l'État</i>	187
<i>Pour le contribuable</i>	187
• Toutefois, la Commission est défavorable à cette solution	188
– La mensualisation doit devenir le régime de droit commun	191
– Le taux réel d'imposition doit être affiché sur l'avis d'imposition	192
 Description et résultats des simulations effectuées	194
Description et analyse de la proposition de réforme du seul impôt sur le revenu	195
– Description du dispositif	195
– Résultats en termes de transferts	196
• Résultat global	196
• Résultats par quotient familial	197
• Résultats détaillés par catégorie de revenu et étude de cas	198
– Analyse critique au regard du constat et des objectifs	200
• La réforme atteint ses objectifs de simplification, de baisse des taux et d'élargissement de l'assiette	200
• La réforme atteint largement ses objectifs de neutralité économique	200
• Des imperfections subsistent néanmoins	201
Description et analyse d'une proposition de réforme affectant simultanément une partie des cotisations d'assurance maladie, la CSG et l'impôt sur le revenu	201
– Description du dispositif	201
– Résultats en termes de transferts	202
– Analyse critique au regard du constat et des objectifs	203
 Conclusion	205
 ANNEXES	209
Annexe 1	
Liste des auditions auxquelles a procédé la Commission	211
Organismes et institutions	211
Personnalités	212
Responsables d'administrations	213
– En France	213
– A l'étranger	213
Annexe 2	
Bibliographie	215
Rapports administratifs	215
Ouvrages	217
Revue et articles	217