



RAPPORT

Pistes de réforme de la fiscalité des ménages

« *Un impôt exagéré détruit la base sur laquelle il porte.* »

Jean-Baptiste Say

« *The question you have to ask yourself is : Why in the 1960s – take Singapore, South Korea, Sierra Leone, and Iraq – why is that they all had the same G.D.P and today two of them are First World and two of them manifestly aren't ? And the answer to that is the quality of government and the decision made.* »

Tony Blair

Remerciements : nous tenons à remercier tout particulièrement Jean-Luc Tavernier et Valérie Albouy de l'INSEE, Thomas Piketty pour une discussion des données utilisées sur son site « *Pour une révolution fiscale* », Pierre-Yves Geoffard de Paris School of Economics, et Henri de Castries, Augustin Landier, Antonio de Lecea, George de Menil, Guy Sorman et Ezra Suleiman pour leur aide et commentaires critiques.

Auteurs : rapport collectif sous la direction de Yann Coatanlem

New York, le 12 octobre 2015

www.clubpraxis.com

@ClubPraxis 

Sommaire

En Résumé	3
Introduction.....	5
1. Un tableau exhaustif de la fiscalité actuelle des ménages	6
2. Les objectifs de la fiscalité.....	10
2.1 La simplicité : un critère fiscal sous-estimé	10
2.2 La stabilité	11
2.3 La neutralité.....	11
3. Les leviers possibles de la fiscalité	12
3.1 Impôt sur le revenu contre impôt sur le patrimoine	12
3.1.1 Peut-on justifier l'imposition du patrimoine ?	12
3.1.2 Scenarios de substitution d'un impôt du patrimoine à l'imposition directe actuelle	13
3.1.3 La fiscalité des successions et donations	14
3.1.4 Un nouvel impôt hybride ?.....	17
3.1.5 Vers la suppression de l'ISF	18
3.2 La TVA.....	19
3.3 L'impôt négatif.....	21
3.4 Les niches fiscales	21
4. Un projet de refonte radicale : « Flat Tax », impôt négatif et TVA	23
4.1 Simplification et incitations.....	23
4.2 Gagnants et perdants.....	24
4.3 Les modalités de la stabilité fiscale	25
4.4 Conclusion	25
Sources.....	27

En Résumé

Ce nouveau rapport du Club Praxis propose une réforme radicale de la fiscalité des ménages. Nous considérons que le système fiscal actuel, qui n'est que la juxtaposition d'impôts successifs sans logique d'ensemble, profondément complexe et illisible, doit être entièrement repensé. Au bas de l'échelle sociale, les incitations au travail sont trop faibles. Pour les hauts salaires, la fiscalité, souvent perçue comme confiscatoire, décourage et parfois incite à l'exil. Et tous les ménages ont l'impression de servir de variable d'ajustement à des pouvoirs publics qui vivent au-dessus de leurs moyens depuis plusieurs décennies.

Trop souvent, le débat public se focalise sur les impôts les plus visibles, en général ceux qui ne sont pas prélevés à la source, comme l'impôt sur le revenu, l'ISF ou les impôts locaux. Or ces impôts ne représentent guère plus d'un quart de la fiscalité totale des ménages ! Il nous paraît essentiel de baser nos analyses sur la fiscalité dans son ensemble, c'est-à-dire sur le total des prélèvements directs (y compris les impôts locaux) et indirects (essentiellement la TVA), ajustés des prestations sociales.

Après un rappel détaillé du système fiscal actuel, nous montrons l'importance de définir des critères de choix d'une nouvelle fiscalité : la simplicité, la stabilité et la neutralité (qui modifie le moins possible les incitations des agents économiques). Ces principes semblent aller de soi, mais ils ont des implications profondes et sont souvent bafoués en pratique.

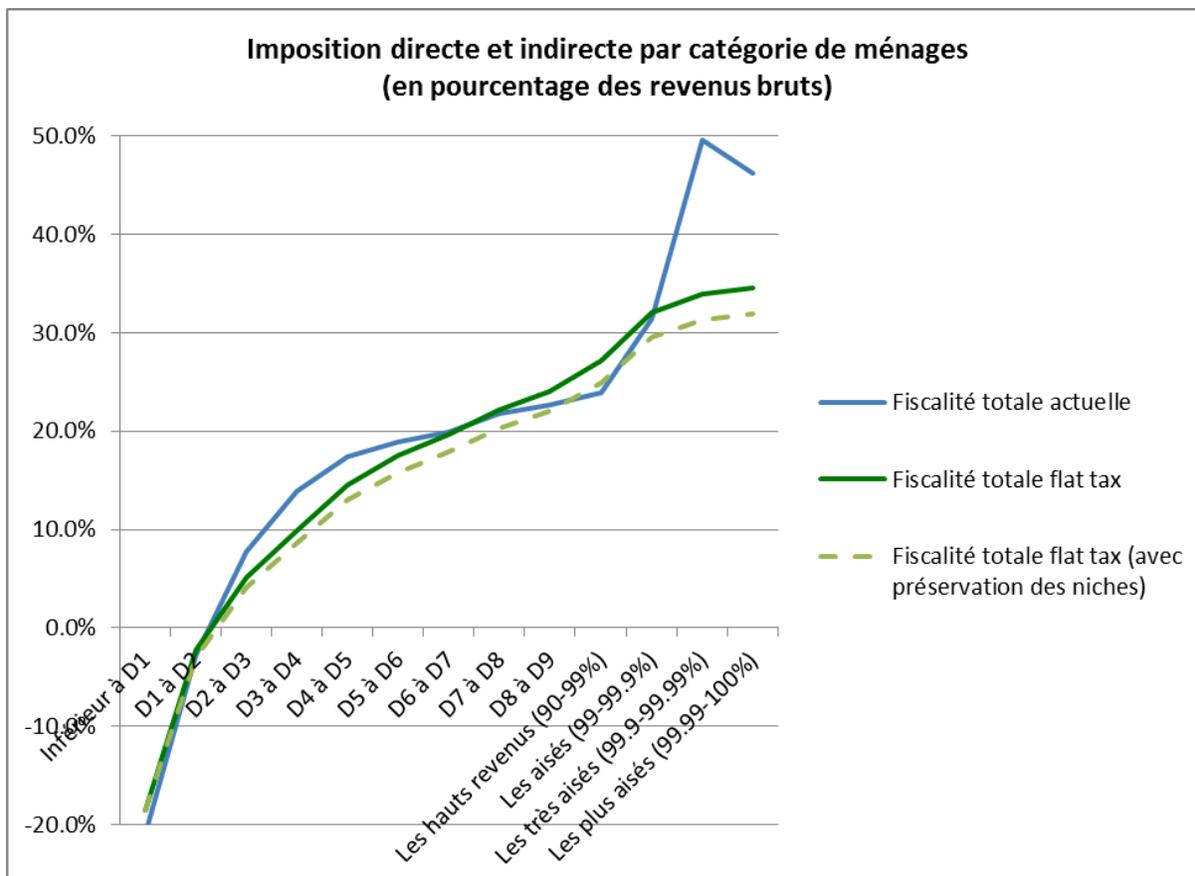
Nous examinons ensuite plusieurs options de réforme de la fiscalité des ménages en explorant sans a priori un très large éventail d'outils soit connus, tels que l'« *impôt négatif* », la « *flat tax* », l'impôt sur la fortune, la TVA, soit nouveaux, tel qu'un impôt fonction à la fois du niveau de revenu et de patrimoine.

Sur la base de ces analyses et des trois objectifs établis, nous proposons l'abandon complet de l'impôt sur le revenu dans sa forme actuelle, de la majorité des niches fiscales bénéficiant aux ménages, de la CSG, de l'ISF et des prestations sociales, et leur remplacement par un impôt universel s'appliquant à tous, avec un taux unique d'imposition directe (« *flat tax* ») complété par un revenu minimum pour tous payé mensuellement sous la forme d'un double impôt négatif. Ce revenu minimum sera modulé au nombre d'enfants des ménages et éventuellement d'autres critères sociaux.

Pour pérenniser ce nouvel impôt et rendre stable également le niveau des différents taux appliqués, nous proposons d'utiliser la TVA comme amortisseur des chocs fiscaux : en cas de déficit budgétaire imprévu, la TVA serait augmentée ou baissée à titre temporaire pour respecter nos objectifs budgétaires et nos engagements européens. La TVA permettrait donc d'absorber la volatilité de la politique budgétaire et d'épargner l'imposition directe.

Par ailleurs, nous proposons de baisser immédiatement les prélèvements directs en augmentant mécaniquement la TVA de manière à créer de meilleures incitations au travail.

Même avec ces changements radicaux, nous montrons que la fiscalité totale des ménages resterait très fortement progressive, même légèrement plus progressive qu'aujourd'hui pour une grande majorité d'entre eux :



Source : Club Praxis¹

Cela n'a rien d'étonnant : la progressivité observée est la conséquence de la redistribution nécessaire au financement du revenu minimum remplaçant les aides sociales.

Les gagnants de la nouvelle fiscalité sont la plupart des ménages modestes, notamment ceux proches du revenu médian. Les perdants sont les ménages du neuvième décile et les « *hauts revenus* ». Le top 0,1% (c'est-à-dire les « *très aisés* » et les « *plus aisés* ») semble bénéficier de baisses d'impôts disproportionnées, mais en apparence seulement (en réalité il serait sans doute beaucoup plus affecté par la suppression des niches fiscales que dans notre simulation, où, par manque d'information, nous avons dû supposer un impact relativement uniforme sur l'ensemble des ménages).

Cependant, les propositions exposées dans ce rapport, basées à la fois sur des critères d'incitation théorique et des considérations pratiques, ne constituent qu'une illustration. L'intérêt de ce rapport est surtout de montrer l'élasticité de la fiscalité des ménages à un certain nombre de paramètres actionnables par les pouvoirs publics et de lancer le débat de façon transparente.

Tous nos résultats sont basés sur un simulateur nécessairement simplifié des comptes publics, mais utilisant des données officielles, pour l'essentiel en provenance de l'INSEE.

¹ Le graphe est expliqué dans la dernière partie du rapport.

Introduction

Sous la pression constante de la Commission européenne, il paraît expédient de se contenter de réglages budgétaires paramétriques et de court terme. Mais plus que jamais la France a besoin d'une politique fiscale de long terme. D'une part, c'est la condition du retour à la crédibilité de nos comptes publics aussi bien vis à vis de l'Union européenne que des marchés qui pourraient bien un jour changer leur perception du risque de crédit des Etats, d'autre part c'est un point essentiel d'ancrage de la confiance des entreprises et des ménages.

C'est une gageure : il faut à la fois assurer la simplicité, la neutralité, la stabilité, la non-rétroactivité de la fiscalité, l'efficacité de ses incitations sur les agents économiques, pérenniser notre politique budgétaire tout en évitant la dérive confiscatoire et en contrôlant l'explosion des inégalités.

Toutes les analyses établies dans ce rapport le sont à rendement constant de l'impôt pour permettre les comparaisons les plus précises possibles entre différents systèmes fiscaux. Cette approche n'implique évidemment pas que l'on peut se contenter de la pression fiscale actuelle, ni sur les ménages, ni sur les entreprises. Nous considérons au contraire que les dépenses de la nation doivent être fortement réduites, surtout les dépenses sociales, de l'ordre de 5% du PIB (Club Praxis, novembre 2013)².

On notera cependant que pour une immense majorité de Français, les impôts directs sont assez supportables quand on les compare avec ceux des autres pays de l'OCDE : par exemple pour le salaire imposable des 10% de Français aux revenus les plus élevés (à partir de 39 200 euros en 2011), le taux des impôts directs (en excluant les retraites complémentaires pour permettre les comparaisons internationales) est de 23,2% du salaire brut contre 28,7% aux Etats-Unis dans l'Etat de New York³. Pour le salaire imposable du top 1% (à partir de 93 000 euros), c'est 31,1% en France, contre 35,4% aux Etats-Unis. Ce n'est qu'à partir du top 0,1% (revenus supérieurs à 256 000 euros) que les taux en France sont (légèrement) plus élevés qu'aux Etats-Unis : 41,5% contre 39,1%.

Bien évidemment, ces comparaisons excluent les cotisations sociales patronales, qui elles sont beaucoup plus élevées en France. De sorte qu'une pression s'établit sur les salaires et que le revenu disponible des Français est sensiblement inférieur à celui des Allemands : d'après Eurostat⁴, pour un couple avec deux enfants où un seul des parents travaille au salaire moyen, le revenu annuel disponible est de 30 777 euros en France contre 36 269 euros en Allemagne ; lorsque les deux parents travaillent payés au salaire moyen, le revenu disponible est de 56 431 euros en France contre 60 702 euros en Allemagne⁵.

L'efficacité de la fiscalité doit donc être améliorée pour ne pas décourager le dynamisme de tous les actifs et pour permettre à long terme d'éponger la dette nationale.

Tous les scénarios analysés dans ce rapport sont jugés selon plusieurs critères de performance fiscale : la simplicité, la neutralité (qui reflète l'impact de l'imposition sur le comportement des acteurs économiques) et l'impact sur la réduction des inégalités. Nous ne considérons pas que l'impôt puisse ou doive réduire les inégalités, et l'important est sans

² <http://www.clubpraxis.com/?p=1127>

³ Nous nous limitons dans cet exemple au cas d'un salarié célibataire.

⁴ Source : Eurostat pour l'année 2013 ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Annual_net_earnings_2014_\(EUR\)_YB15.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Annual_net_earnings_2014_(EUR)_YB15.png)).

⁵ Cette comparaison néglige cependant les différences entre les assurances sociales (chômage, santé, retraite) des

doute la mobilité sociale (la possibilité que les jeunes accomplissent leur rêve de devenir milliardaires comme le soulignait récemment Emmanuel Macron), qui n'est pas suffisante en France en dépit de taux de transferts fiscaux élevés (Aghion, Cette, & Cohen, 2014). Cependant il est utile de déterminer, toutes choses égales par ailleurs, si les changements proposés vont dans le sens d'une réduction ou d'un accroissement des inégalités.

1. Un tableau exhaustif de la fiscalité actuelle des ménages

Toutes les analyses et simulations présentées dans ce rapport se basent sur un rapport de l'INSEE⁶ paru en 2014 mais portant sur 2011. Des données partielles sont disponibles pour 2012⁷ (mais ne nous donnant aucun détail sur la distribution des différents impôts dans les catégories comprises dans le top 10% des ménages) et seront actualisées en décembre 2015 pour l'année 2013.

Pour l'année 2011, c'est plus de 480 milliards d'euros qui sont versés par les ménages aux comptes publics (pour 2012, plus de 500 milliards d'euros) en impôts directs (CSG, impôt sur le revenu, ISF, successions, impôts locaux, etc) et impôts indirects (essentiellement TVA). De cette somme sont retranchés les diverses prestations sociales, et les versements au titre de l'assurance vieillesse, santé et chômage. Nous estimons les impôts directs des ménages à 213 milliards d'euros en 2011.

Dans tout le rapport nous analyserons différents changements dans le mode d'imposition des ménages, mais à rendement constant de l'impôt pour les différents organismes publics, afin de permettre des comparaisons rigoureuses.

Le tableau ci-dessous, qui résume l'ensemble des prélèvements imputés aux ménages, se base sur des données officielles provenant de l'INSEE⁸ et de la Direction générale des collectivités locales :

⁶ (INSEE, 2014) – notre point de départ est le graphe « *Composition du revenu disponible des ménages en 2011 selon le niveau de vie* », en page 63.

⁷ http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=ir-irsocerfs2012&page=irweb/irsocerfs2012/dd/irsocerfs2012_iref.htm, fiche 1.6

⁸ Essentiellement des historiques sur « *les principaux impôts par catégorie* » : http://www.insee.fr/fr/themes/comptes-nationaux/tableau.asp?sous_theme=3.2&xml=t_3212

Impôts directs et indirects (hors TVA)	Administration bénéficiaire	Recettes nettes en milliards d'euros	
		2011	2012
Impôts directs des administrations centrales		179,3	196,0
CSG	Administrations de Sécurité sociale	88,1	91,9
CRDS	Administrations de Sécurité sociale	6,4	6,6
Autres prélèvements sociaux	Administrations de Sécurité sociale	4,4	6,9
IRPP	Etat	50,8	59,5
Prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers	Etat	5,8	6,6
ISF	Etat	4,3	5,0
Successions	Etat	8,6	9,0
Autres droits d'enregistrement	Etat	10,9	10,5
Impôts directs locaux⁹		34,0	32,9
Taxe d'habitation	Administrations publiques locales	18,7	16,8
Taxe fonciere	Administrations publiques locales	15,1	15,9
Taxe sur le foncier non bâti	Administrations publiques locales	0,2	0,2
Total des Impôts directs		213,3	228,9
Impôts indirects		135,6	137,5
TVA (ajustée de 5 milliards pour les achats étrangers)	Etat	135,6	137,5
TOTAL	Comptes publics	348,9	366,4
Cotisations sociales à la charge des salariés¹⁰	Administrations de Sécurité sociale	132,1	137,9

Source : Club Praxis

Le point de départ de nos simulations est la distribution des impôts et prestations sociales des ménages par déciles, telle qu'elle est décrite dans (INSEE, 2014) :

⁹ Source : (Direction générale des collectivités locales, 2013)

¹⁰ Source : (INSEE, 2014), page 53

1. Composition du revenu disponible des ménages en 2011 selon le niveau de vie

en %

Composantes du revenu disponible	Tranches de niveau de vie										Ensemble
	Inférieur à D1	D1 à D2	D2 à D3	D3 à D4	D4 à D5	D5 à D6	D6 à D7	D7 à D8	D8 à D9	Supérieur à D9	
Revenus d'activité	40,8	51,0	59,1	65,3	70,6	76,6	79,8	79,0	79,9	77,3	73,0
Salaires ¹ (chômage inclus)	37,0	47,6	56,1	62,7	68,2	73,7	76,6	75,2	74,3	63,2	66,7
Montant net	34,5	44,0	51,6	57,6	62,6	67,5	70,2	68,8	68,0	57,8	61,2
CSG et CRDS	2,5	3,6	4,4	5,1	5,6	6,2	6,5	6,4	6,3	5,4	5,6
Revenus d'indépendants	3,8	3,4	3,0	2,6	2,4	2,9	3,2	3,8	5,6	14,1	6,3
<i>dont : montant net</i>	3,2	2,9	2,6	2,3	2,2	2,6	2,9	3,4	5,0	12,8	5,6
Pensions et retraites	18,1	28,9	31,9	32,3	30,6	27,0	25,5	27,1	26,4	19,1	25,5
<i>dont : montant net</i>	17,9	28,5	31,1	30,9	28,8	25,3	23,9	25,3	24,5	17,7	24,1
Revenus du patrimoine	2,5	3,1	3,9	4,3	5,0	5,4	6,0	7,8	10,7	29,9	12,3
<i>dont : montant net</i>	2,1	2,8	3,5	3,9	4,5	4,9	5,4	7,0	9,5	26,6	11,0
Prestations sociales²	42,3	21,9	12,1	7,4	4,9	3,6	2,8	1,9	1,2	0,6	5,4
Prestations familiales	12,0	7,1	5,0	3,7	2,8	2,4	2,0	1,4	0,9	0,5	2,4
Prestations logement	15,2	7,8	3,6	1,9	1,0	0,5	0,3	0,2	0,1	0,0	1,5
Minima sociaux	15,1	7,0	3,5	1,8	1,1	0,7	0,5	0,3	0,2	0,1	1,5
Prime pour l'emploi	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0	0,3
Impôts directs	-4,6	-5,7	-7,7	-9,9	-11,7	-13,0	-14,3	-15,9	-18,1	-26,9	-16,4
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Revenu disponible annuel moyen (en euros)	12 180	18 160	21 670	24 480	28 370	32 590	37 030	42 180	51 090	93 590	35 980
Niveau de vie annuel moyen des personnes (en euros)	8 000	11 890	14 280	16 370	18 460	20 690	23 320	26 880	32 710	58 700	23 130

1. Chômage inclus, salaires y compris CSG et CRDS mais hors toutes cotisations sociales.

2. Pour les prestations soumises à la CRDS (familiales et logement), celle-ci est incluse.

Champ : France métropolitaine, ensemble des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.
Lecture : en 2011, pour les ménages dont le niveau de vie est inférieur au 1^{er} décile, la part des salaires dans le revenu disponible est de 37 %, celle des salaires nets perçus s'élève à 34,5 %.

Sources : Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA ; enquête Revenus fiscaux et sociaux 2011.

Les 10% de ménages aux revenus les plus élevés

Nous enrichissons ensuite ces données d'informations de l'INSEE¹¹ portant sur une segmentation plus fine des ménages faisant partie du décile le plus aisé : les ménages à « *hauts revenus* » (90% à 99% des ménages à revenus les plus élevés), les ménages « *aisés* » (entre 99% et 99,9%), les ménages « *très aisés* » (entre 99,9% et 99,99%) et les ménages « *les plus aisés* » (entre 99,99% et 100%). La segmentation du dixième décile est très importante car elle permet d'identifier des leviers de réforme plus granulaires dans une partie de la population où la concentration de patrimoine est très élevée.

¹¹ (INSEE, 2014), page 15.

5. Revenus perçus en 2011 selon le revenu déclaré par unité de consommation

	Les neuf premiers déciles	Les hauts revenus	Les aisés	Les très aisés	Les plus aisés	Ensemble
Part de la classe concernée (en %)						
Revenus d'activité ou de remplacement	100	100	100	100	100	100
Salaires, allocations chômage, etc.	79	81	81	82	87	79
Pensions, retraites, rentes et revenus accessoires	42	42	40	40	44	42
Revenus des indépendants	9	20	37	38	34	10
Revenus du patrimoine	60	90	97	99	99	63
Foncier	13	45	69	72	72	16
Valeurs mobilières	58	87	95	98	99	61
Revenus exceptionnels	2	9	21	34	49	3
Plus values, gains divers et revenus au quotient	2	9	21	34	49	3
Gains de levée d'option	0	0	1	2	3	0
Moyenne du revenu (en euros)						
Revenus d'activité ou de remplacement	34 321	88 741	198 169	453 917	1 054 217	41 194
Salaires, allocations chômage, etc.	32 752	77 541	152 501	345 347	798 186	38 379
Pensions, retraites, rentes et revenus accessoires	16 412	32 507	33 561	39 879	79 442	18 025
Revenus des indépendants	15 847	59 897	160 148	399 638	924 412	30 356
Revenus du patrimoine	1 592	10 067	58 372	300 684	1 663 173	4 142
Foncier	3 870	9 504	26 964	65 779	132 939	6 439
Valeurs mobilières	797	5 557	40 324	256 055	1 576 044	2 581
Revenus exceptionnels	4 164	15 641	56 193	143 090	301 855	13 924
Plus values, gains divers et revenus au quotient	3 897	13 887	50 085	122 865	49 223	12 330
Gains de levée d'option	20 065	47 184	118 119	339 297	987 612	62 604

Champ : France métropolitaine, personnes appartenant à des ménages fiscaux dont le revenu déclaré par unité de consommation est strictement positif.
Lecture : en 2011, 10 % de la population (Ensemble) perçoit des revenus d'indépendant. Ces revenus représentent en moyenne 30 356 euros pour les ménages qui en déclarent.

Note : on considère qu'un individu perçoit un type de revenus si le ménage auquel il appartient perçoit ce revenu. Les moyennes sont effectuées uniquement sur les individus concernés par le revenu. Le taux de perception de revenus de valeurs mobilières est très élevé, car les parts sociales d'organismes financiers pour lesquelles des intérêts sont perçus chaque année sont comptabilisés. Le préremplissage des déclarations d'impôts permet de comptabiliser avec une très bonne précision les différents revenus perçus.

Sources : DGFIP, exhaustif fiscal 2011, calculs Insee.

Il faut noter que si le tableau ci-dessus fournit les revenus des classes les plus aisées avec de nombreux détails, il est plus difficile d'obtenir la distribution de l'imposition directe au-delà du total du décile donné dans le tableau précédent. Nous avons donc dû faire un certain nombre d'hypothèses, notamment sur le montant imposable des revenus d'activité et du patrimoine, mais de façon à préserver les recettes globales de l'imposition directe sur l'ensemble du décile, qui sont de l'ordre de 90 milliards d'euros – ce qui veut dire que 10% des ménages contribuent à 42% de l'impôt direct.

La détermination de l'ISF pour les quatre catégories de revenus élevés n'est pas complètement immédiate. Nous connaissons les recettes totales de l'ISF pour 2011 (4,3 milliards d'euros), ainsi que le patrimoine des ménages (10 411 milliards d'euros¹²). Nous savons aussi que le top décile possède 48% du patrimoine et le top 1% en détient 17%¹³. Nous avons ensuite supposé que la catégorie des ménages aisés (99% à 99,9% des revenus les plus élevés), le top 0,1% et le top 0,01% ont des parts égales du patrimoine, ce qui revient à estimer qu'un ménage du top 0,01% est dix fois plus riche en moyenne qu'un ménage du top 0,1%. Pour simplifier la simulation nous avons aussi supposé le plus souvent dans ce rapport que la distribution des ménages est la même pour les revenus et le patrimoine – mais comme

¹² http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1431

nous le verrons plus loin, ce n'est pas toujours le cas.

Pour toutes sortes de raisons - niches fiscales et autres optimisations fiscales, bouclier fiscal (encore en vigueur en 2011), voire fraude -, le rendement de l'ISF est loin de rapporter autant que si son assiette n'était pas sensiblement altérée : ainsi, sur la base du barème de 2011, l'ISF aurait pu rapporter 24,6 milliards d'euros ! Il semblerait que pour le top 0,1% des ménages, l'immense majorité du patrimoine échappe à l'impôt.

2. Les objectifs de la fiscalité

2.1 La simplicité : un critère fiscal sous-estimé

Il existe une importante littérature économique sur la propension des ménages à faire des choix sous-optimaux ou bien à changer leur comportement face à des systèmes économiques et fiscaux trop compliqués. Les implications peuvent être négatives à la fois sur le rendement de l'impôt et sur l'aisance économique des ménages.

Par exemple deux économistes du MIT ont montré que si les personnes âgées aux Etats-Unis faisaient des choix plus rationnels d'assurance maladie, les prestations qu'elles en tireraient pourraient être de 27% supérieures (Abaluck & Gruber, 2011). D'autres économistes ont souligné la confusion de nombreux ménages entre taux marginaux d'impositions et taux moyens (Bartolome, 1995), ce qui ne pousse ni à un comportement économique optimal, ni à un dialogue productif avec les institutions politiques. La complexité fiscale peut aussi être un facteur d'inégalités puisque ce sont les familles les plus modestes qui typiquement auront le plus de mal à comprendre les avantages offerts. Comme le souligne Raj Chetty lors d'une audition au Sénat américain (Chetty, 2011), la simplicité et la transparence des incitations fiscales sont aussi importantes que les aspects financiers des incitations. En allant plus loin, on pourrait dire que lorsque le choix à effectuer entre deux formats clairs de taxation sera à la portée des citoyens, alors les décisions sortiront des mains des technocrates et des groupes de pression pour devenir réellement démocratiques.

Les effets pervers de la complexité n'échappent pas à l'administration française : dans un rapport sur les niches fiscales¹⁴, l'Inspection générale des finances admet ainsi que « *l'outil choisi peut être tellement complexe que cela nuit à son efficacité : l'illisibilité de la mesure fiscale peut alors constituer une barrière à la réalisation de son objectif redistributif ou incitatif.* » Un rapport au Premier ministre (Lefebvre & Auvigne, avril 2014) souligne quant à lui que « *le bas de barème de l'impôt, au sens large, est devenu illisible, pour les contribuables comme pour les meilleurs spécialistes, et grevé par les effets de seuil qui doivent être atténués pour éviter des ressauts d'imposition brutaux pour les contribuables.* »

Du côté américain, un fascinant rapport du *US Treasury Department* (Treasury Department & NBER, 2015) montre le degré de complexité de l'imbrication de la fiscalité des ménages et de celle des entreprises : plus de la moitié des revenus des entreprises sont aujourd'hui générés par des *sociétés fiscalement transparentes* (appelées « *pass-through* » aux Etats-Unis et comprenant les sociétés civiles, les SAS ou sociétés en commandite – « *partnerships* », « *LLCs* » ou « *LLPs* ») et imposés à des personnes physiques (les associés) bien en-deçà des taux s'appliquant aux entreprises. Et le rapport conclut que « *notre*

¹⁴ (Inspection générale des finances, 2011)

incapacité à identifier clairement 30% des revenus de partnership au bénéficiaire final ou au partnership d'origine légitimise la crainte que le système fiscal actuel des Etats Unis encourage les entreprises à s'organiser en partnerships de manière opaque afin de minimiser leurs charges fiscales. »

Au fond trop de complexité tue l'impôt. Il y a là un dilemme : la complexité actuelle du système fiscal n'est pas le fruit du hasard : elle répond à l'objectif légitime des économistes comme des politiques de rendre l'impôt le plus juste possible, d'où la tentation permanente d'une sur-optimisation à la fois dans la collecte des prélèvements comme dans l'attribution des aides sociales, qui donnent du reste lieu à une administration fiscale parallèle.

L'exemple de la Suède en 1991 nous montre que l'on peut redynamiser l'économie par une simplification de la fiscalité, conjointement à d'autres réformes structurelles, sans accroître les inégalités sociales.

2.2 La stabilité

Le corollaire de la simplicité dans sa dimension temporelle est évidemment la stabilité. Les gouvernements doivent comprendre que la complexité fiscale implique des changements lents de la part des agents économiques. (Farhi & Gabaix, 2015) montrent qu'au delà d'une certaine lenteur de compréhension du code fiscal par les ménages, le système fiscal optimal consiste à adopter des taux simples de façon pérenne¹⁵. Or la section précédente a largement illustré la confusion régnant parmi les ménages mais aussi les experts. Il est possible que le temps nécessaire à une compréhension adéquate soit en fait proche de l'infini.

Si elle doit conduire logiquement à garder les taux d'imposition constants pour la durée la plus longue possible, le besoin de stabilité doit aussi nous inciter à envisager des processus de stabilisation les plus automatiques possibles, dans la mesure où l'exercice des budgets publics est tout sauf stable et prévisible et que le niveau de la dette ne peut s'accroître indéfiniment.

2.3 La neutralité

Le débat philosophique et politique sur l'équité et le niveau de la fiscalité est très ancien et a donné naissance à l'aube de la présidence de Ronald Reagan au mythe de la « *Courbe de Laffer* ».

Ce sujet attire aussi une recherche économique abondante. (Diamond & Saez, 2011) montrent en particulier que le taux supérieur d'un impôt progressif est optimal lorsque le gain marginal pour le gouvernement lorsqu'on l'augmente est égal à la perte de revenus déclarés en réponse à cette augmentation. On dit qu'il y a *élasticité* des revenus aux changements de la fiscalité. Les auteurs montrent que le taux supérieur optimal est donné par la formule :

$$\tau^* = \frac{1}{1 + ae}$$

où e est le pourcentage d'augmentation du revenu moyen reporté (z_m) lorsque le revenu disponible après impôt augmente de 1%. En appelant z^* le seuil d'imposition du taux supérieur, le paramètre a est défini comme étant : $z_m / (z_m - z^*)$.

Pour la France, le seuil supérieur était fixé en 2011 à 70 831 euros et affecte surtout les ménages du dernier décile. Comme le revenu moyen pour celui-ci se monte à 118 766 euros, le paramètre a peut être estimé rapidement à 2,5 (fourchette haute). En réalité le système des parts fait qu'en moyenne le seuil supérieur affecte surtout le top 1% des ménages, ce qui donne une estimation de 1,4 pour le paramètre a (fourchette basse). On notera que les estimations de Piketty pour la France sont plutôt proches du haut de cette fourchette, entre 2,2 et 2,3¹⁶.

Dans un pays où la fiscalité est particulièrement volatile et la défiance des ménages assez élevée, il n'est pas absurde de penser que l'élasticité e est importante. Or paradoxalement, comme le montre la formule ci-dessus, plus l'élasticité est grande et plus le taux d'imposition optimal doit être réduit. La littérature économique montre que l'élasticité est particulièrement instable et varie fortement d'une catégorie de ménage à l'autre. Pour la période 1997-2004, (Cabannes, Houdré, & Landais, 2014) estiment que l'élasticité est de 31% pour les ménages aisés, mais qu'elle devrait être ajustée à 50% pour un régime fiscal sans abattement (ce qui serait aussi le cas dans notre proposition). En utilisant une élasticité de 50% on obtiendrait un taux optimal de 47%, avec une élasticité de 80% un taux de 35%.

Il serait illusoire de tirer de ces études des conclusions opérationnelles directes pour la conduite de la politique fiscale, mais elles viennent nous rappeler l'importance de la modération et de la neutralité de l'imposition.

3. Les leviers possibles de la fiscalité

3.1 Impôt sur le revenu contre impôt sur le patrimoine

3.1.1 PEUT-ON JUSTIFIER L'IMPOSITION DU PATRIMOINE ?

Doit-on substituer une imposition des patrimoines à l'imposition des revenus ? A priori, moins taxer les revenus pourrait davantage inciter au travail. Cela permettrait aussi de mieux épouser les besoins humains au cours de la vie : les grandes dépenses des ménages interviennent à une période où le patrimoine est le plus modeste.

Ce débat n'est pas nouveau. La réalité de l'accroissement des inégalités ne fait plus guère débat parmi les économistes et même un magazine libéral comme *The Economist*¹⁷ s'interroge sur l'opportunité de taxer la richesse. On peut certes relativiser comme Alan Greenspan et noter que les inégalités sont moins marquées dans la consommation des ménages, mais comme le dit Samuel Brittan dans le *Financial Times*¹⁸, « nous ne pouvons dire avec autant de certitude que dans le passé que la redistribution serait inutile. Tony Blair, Premier ministre du Royaume-Uni, a déclaré un jour que réduire les revenus d'une star du football comme David Beckham n'était pas à l'ordre du jour. Mais si les équivalents de Beckham parmi les dirigeants d'entreprise représentent une proportion substantielle du PIB, le problème est tout différent. » Quelque soit la capacité d'un impôt sur le patrimoine à réduire effectivement les inégalités (sans doute très limitée, comme le souligne *The Economist*), il semblerait qu'il a le potentiel d'être plus efficace : l'idée est de taxer ceux pour qui l'impôt est le plus indolore. Et comme le dit Edward Wolff de NYU, cet impôt crée une

¹⁶ <http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettyEcoIneg2013Lecture5.pdf>

¹⁷ <http://worldif.economist.com/article/7/what-if-the-world-introduces-a-piketty-tax-squeezing-the-rich>

incitation pour les ménages à investir dans des actifs plus productifs (Wolff, 1994).

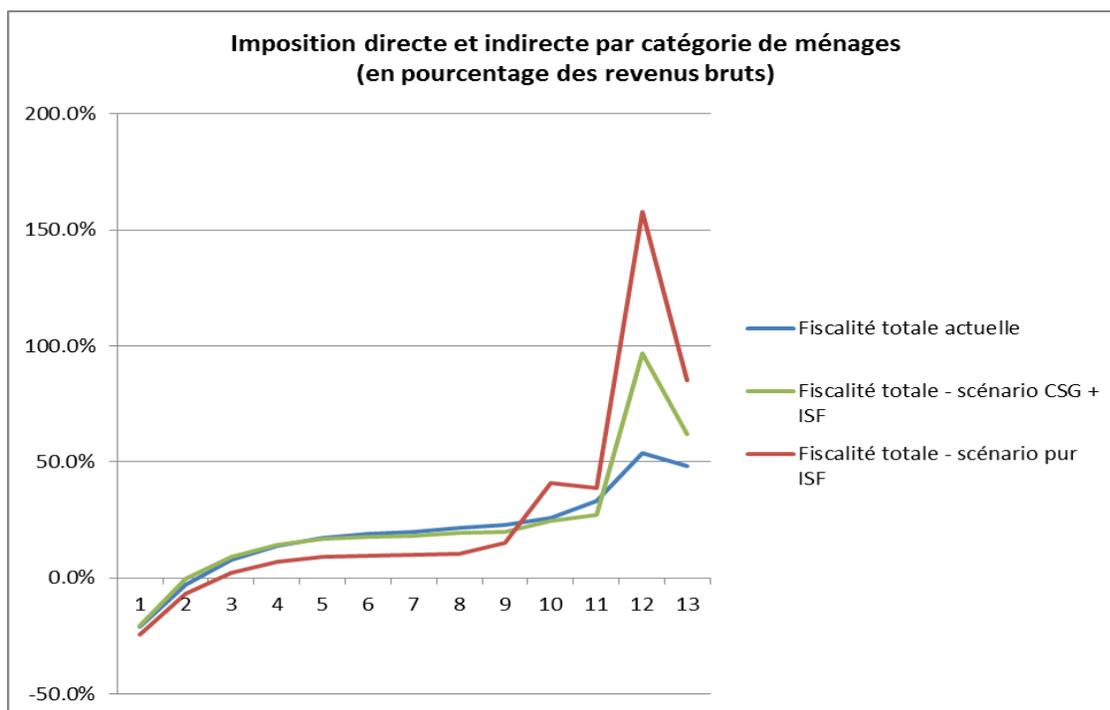
Quelle est la relation entre inégalités et croissance ? Les économistes en général lient la hausse du coefficient de Gini à l'augmentation de la croissance, du moins dans les cinquante dernières années - la corrélation semble inversée si on remonte à l'immédiate après-guerre (Tella & Vogel, 2006). Par ailleurs, et comme l'indique l'article de *The Economist* précité, l'impact d'une augmentation de l'impôt lié au patrimoine sur la croissance semble faible : ainsi pour Asa Hansson de l'Université de Lund (Hansson, 2010), qui se base sur 20 ans de données dans 20 pays de l'OCDE, une augmentation de 1% de l'impôt ne réduit la croissance que de 0,02 à 0,04% - et encore cela ne prend pas en compte une compensation éventuelle par des baisses de l'impôt sur le revenu.

3.1.2 SCENARIOS DE SUBSTITUTION D'UN IMPOT DU PATRIMOINE A L'IMPOSITION DIRECTE ACTUELLE

Nous nous sommes penchés sur deux scénarios qui consistent essentiellement à supprimer, à rendement constant de l'impôt, tous les impôts directs sauf une contribution sociale simplifiée (CSG) et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

Comme dans toutes les analyses de ce rapport, le revenu est défini comme la somme des revenus d'activité, des pensions et retraites, des revenus du patrimoine et des prestations sociales. Pour élargir l'estimation du patrimoine établie pour les ménages les plus aisés (voir ci-dessus) à tous les ménages, nous utilisons des données de l'INSEE portant sur l'année 2010¹⁹ mais actualisées pour 2011²⁰.

Explorons maintenant les deux scénarios proposés :



¹⁹ http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=patrmoyendecile

²⁰ Nous suivons l'estimation de l'INSEE de 4,1% d'augmentation moyenne du patrimoine des ménages entre 2010 et 2011. http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=patrmoyendecile

Le graphe ci-dessus illustre les taux moyens d'imposition totale - c'est-à-dire incluant tous les impôts directs (y compris les impôts locaux), les impôts indirects (essentiellement la TVA), nets des aides sociales reçues par les ménages – pour chacune des catégories de ménages : les neuf premiers déciles de revenus²¹, puis les ménages à « *hauts revenus* » (90% à 99% des ménages à revenus les plus élevés), les ménages « *aisés* » (entre 99% et 99,9%), les ménages « *très aisés* » (entre 99,9% et 99,99%) et les ménages « *les plus aisés* » (entre 99,99% et 100%).

Dans le scénario « *pur ISF* », nous supposons que tous les impôts autres que l'ISF et les impôts locaux sont supprimés et remplacés par des hausses de l'assiette et des taux de l'impôt sur la fortune. Dans le scénario « *CSG + ISF* », on adjoint à l'ISF un impôt de type CSG simplifiée (6% de 7 000 euros à 10 000 euros de revenus, 10,6% au-dessus de 10 000 euros). Le tableau ci-dessous montre l'assiette et les taux d'ISF nécessaires pour préserver (théoriquement) les revenus de l'Etat :

Patrimoine du ménage	de 200 000 euros à 500 000 euros	de 500 000 euros à 1 million d'euros	de 1 million à 5 millions d'euros	de 5 million à 7 million d'euros	supérieur à 7 millions d'euros
CSG + ISF	2%	4%	6%	7%	8%
Pur ISF	10.25%	11%	12%	13%	13%

Dans chacun de nos scénarios, la fiscalité du dernier décile est fortement augmentée, à un niveau qui paraîtra confiscatoire. On notera cependant que l'ISF dans le scénario « *CSG + ISF* » ne représente que 0,5% de la richesse totale des ménages. Et cette pression fiscale est à mettre en perspective avec les taux de croissance moyen des très hauts patrimoines : d'après Thomas Piketty²², ils se situent pour les milliardaires entre 6 et 7% par an, hors inflation, pour la période 1987 – 2013. On notera du reste que si les 10% des ménages les plus riches possèdent 48% du patrimoine des ménages, l'ISF ne rapporte qu'autour de 5 milliards d'euros par an. Certes, l'ISF est plafonné à 75% des revenus depuis 2012, mais seuls 3% des redevables de l'ISF bénéficient de ce plafonnement dont l'incidence n'est que de 926 millions d'euros en 2014.

En résumé : simplicité et réduction des inégalités au prix d'une fiscalité confiscatoire.

Performance de l'impôt		
Simplicité	Neutralité	Inégalités

3.1.3 LA FISCALITE DES SUCCESSIONS ET DONATIONS

²¹ Le premier décile comprend les 10% de ménages les plus modestes, le deuxième décile, les 10% suivants, etc

²² (Piketty, Le capital au XXIème siècle, 2013), chapitre 12

Chaque année les Français héritent en moyenne de biens représentant 20% de leur revenu disponible, soit autant qu'en 1820.²³ Près de 15% de la population en 2030 pourrait recevoir en héritage l'équivalent du revenu du travail perçu au cours de toute leur vie par les 50% d'employés les moins favorisés²⁴. Il semble donc pertinent, dans notre recherche d'une fiscalité moins confiscatoire, de remplacer les augmentations envisagées ci-dessus pour l'ISF par un plus grand rendement de l'imposition des successions. On notera d'ailleurs que la part de l'héritage, dans le budget de l'Etat central n'est aujourd'hui pas plus élevée que durant la période 1950-61 (Tabatoni, 1966), soit de l'ordre de 5%. Toutes les ressources fiscales liées aux successions et donations sont incluses dans le poste budgétaire « *Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes* », pesant aujourd'hui 13,4 milliards d'euros dans un « *produit régalien net* » de 267,4 milliards en 2011 (Compte Général de l'Etat, 2011).

Le rendement de l'impôt sur l'héritage est peu documenté, puisque malheureusement le gouvernement n'autorise pas l'INSEE à collecter les données sur les successions et les donations, pas plus d'ailleurs que sur l'ISF²⁵. Nous avons donc dû établir un simulateur simplifié en nous basant sur des données du ministère du Budget²⁶ et du Congrès des notaires de France²⁷. A nouveau, par manque de données segmentées, nous avons été réduits à supposer que l'héritage reçu par l'ayant droit est proportionnel à sa part de richesse nationale, ce qui est évidemment une simplification.

Le rendement de l'impôt sur les successions est faible : un demi-point de PIB (8,6 milliards d'euros²⁸), soit moins de 10% des 104 milliards d'euros légués en 2011.

Si l'on souhaitait changer radicalement le rendement des successions, par exemple en visant des prélèvements supplémentaires de 40 milliards d'euros, force est de constater qu'il faudrait se résoudre à une fiscalité confiscatoire sur l'héritage : cela exigerait de faire passer l'abattement en ligne directe de 100 000 à 20 000 euros par ayant droit, majorer les taux d'imposition des successions en ligne directe de façon extrême (voir table ci-dessous) et s'attaquer à l'optimisation fiscale en supprimant un grand nombre d'exonérations.

Part d'héritage	Taux actuel	Taux majoré
Inférieure à 8 072 €	5%	5%
Comprise entre 8 072 € et 12 109 €	10%	15%
Comprise entre 12 109 € et 15 932 €	15%	30%
Comprise entre 15 932 € et 552 324 €	20%	80%
Comprise entre 552 324 € et 902 838 €	30%	80%
Comprise entre 902 838 € et 1 805 677 €	40%	80%
Supérieure à 1 805 677 €	45%	80%

Nous reprenons dans notre simulation, comme dans le chapitre précédent, l'idée d'une CSG simplifiée (6% de 7 000 euros à 10 000 euros de revenus, 10,6% au-dessus de 10 000

²³ (Piketty, *Le capital au XXIème siècle*, 2013), chapitre 11, *du flux successoral annuel au stock de patrimoine hérité*, graphique 11.8. Pour l'auteur, le poids financier de l'héritage est devenu aujourd'hui aussi important que sous Charles X ou pendant la Belle Époque.

²⁴ (Piketty, *Le capital au XXIème siècle*, 2013), chapitre 11, *la société des petits rentiers*, graphique 11.11

²⁵ Piketty estime que le « flux successoral » représente de l'ordre de 12% du revenu national, soit 240 milliards d'euros, ce qui est proche en ordre de grandeur des montants reportés par le Congrès des notaires de France (92 milliards d'euros pour 2007, actualisés à 163 milliards pour 2011).

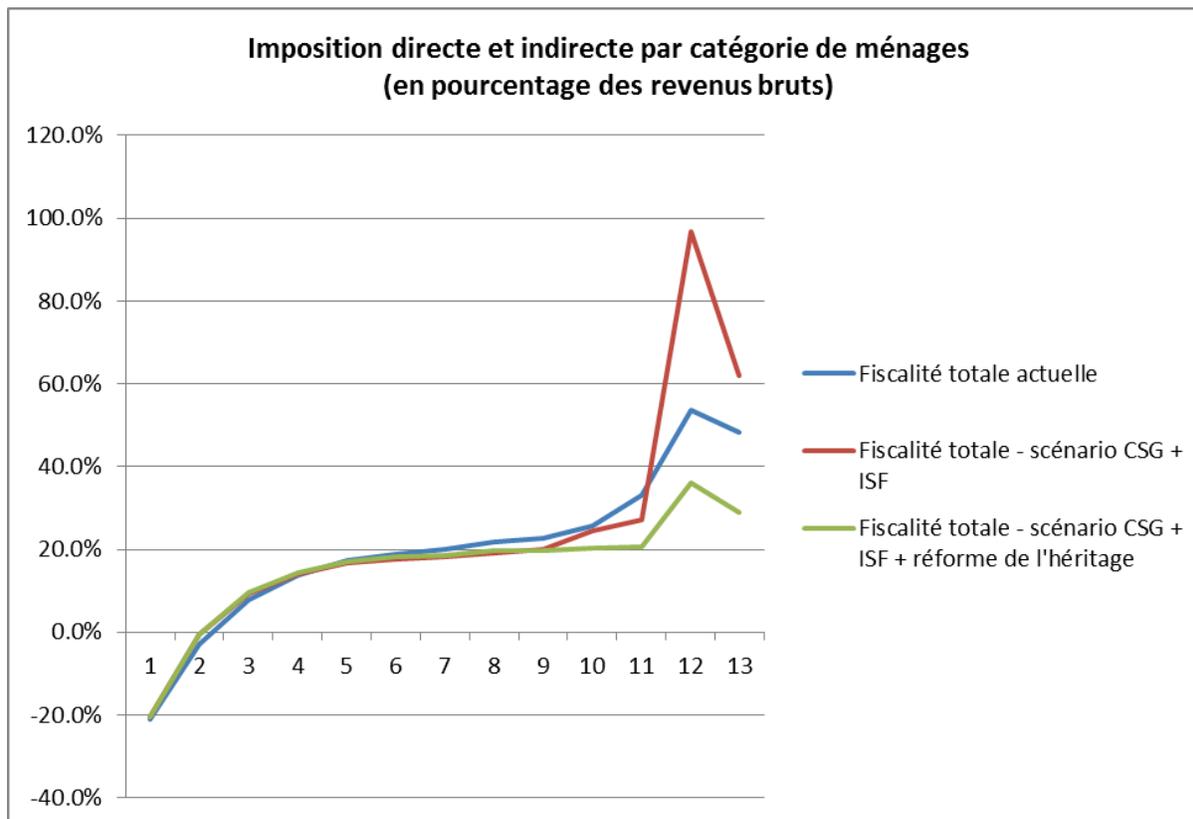
²⁶ http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive_5540/fichedescriptive_5540.pdf

²⁷ <http://www.directgestion.com/sinformer/dgmag/16484-les-notaires-de-france-vous-parlent-de-la-transmission-en-chiffres>

²⁸ Cf. *Projet de loi de finances pour 2013 - annexe Evaluation des voies et moyens - Tome 1 - recettes 1705 et 1706*

euros) et d'un impôt sur le patrimoine, toujours avec l'objectif de préserver les revenus fiscaux des comptes publics :

Patrimoine du ménage	de 200 000 euros à 500 000 euros	de 500 000 euros à 1 million d'euros	de 1 million à 5 millions d'euros	de 5 million à 7 million d'euros	supérieur à 7 millions d'euros
ISF + réforme de l'héritage	0.55%	0.75%	1%	2%	2%



Source : Club Praxis

Evidemment, l'impôt sur les successions est supporté par les ménages : le profil « *fiscalité totale scénario CSG + ISF + réforme de l'héritage* » n'est valable que pour les ménages qui ne reçoivent pas d'héritage pendant l'année fiscale considérée.

Le cas considéré est celui du rendement quasi maximal de l'impôt sur les successions et n'est que théorique dans la mesure où une telle mainmise sur les successions déclencherait un exil fiscal sans précédent. Mais l'analyse est intéressante en termes d'étude d'élasticité.

En résumé : réduction des inégalités au prix d'une fiscalité indirecte confiscatoire.

Performance de l'impôt		
Simplicité	Neutralité	Inégalités

3.1.4 UN NOUVEL IMPOT HYBRIDE ?

Un moyen d'éviter une ponction fiscale trop arbitraire des ménages les plus aisés, notamment pour les entrepreneurs, serait d'établir **des taux d'imposition qui soient à la fois fonction du patrimoine et des revenus**.

L'idée serait de remplacer à la fois la CSG actuelle, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune par un impôt à deux composantes : premièrement une CSG simplifiée et deuxièmement un impôt unique hybride portant sur le niveau des revenus et du patrimoine.

Notre simulation repose sur des données de répartition des revenus et des patrimoines, provenant du tableau ci-dessous :

Répartition des ménages en déciles de patrimoine et de revenus en 2010

Déciles de revenu disponible	Déciles de patrimoine net										Total	en %
	1 10%	2 10%	3 10%	4 10%	5 10%	6 10%	7 10%	8 10%	9 10%	10 10%		
1	23.2	25.0	14.7	10.2	7.1	5.9	4.5	4.2	3.6	1.6	100.0	
2	18.3	19.9	16.5	9.8	9.8	9.7	6.4	5.2	2.6	1.7	100.0	
3	13.8	16.6	16.0	11.7	12.3	9.6	8.8	5.1	2.8	3.2	100.0	
4	10.0	11.4	11.4	16.8	9.8	11.7	11.3	8.8	5.3	3.6	100.0	
5	11.2	8.5	10.8	12.0	12.0	12.5	10.5	10.5	7.5	4.6	100.0	
6	8.6	7.2	10.3	11.5	11.1	9.7	12.1	13.2	10.4	6.0	100.0	
7	6.7	5.9	8.0	9.1	12.6	12.3	13.0	12.4	11.5	8.7	100.0	
8	4.4	4.1	7.0	8.9	11.0	13.4	13.4	13.8	16.2	7.8	100.0	
9	2.2	1.1	4.0	6.1	10.5	10.1	13.8	16.8	18.4	17.1	100.0	
10	1.8	0.3	1.4	3.9	3.9	5.1	6.2	10.0	21.8	45.7	100.0	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		

Lecture : 45,7 % des ménages faisant partie des 10 % les plus aisés en patrimoine sont également parmi les 10 % les plus aisés en revenus. De même, 45,7% des ménages faisant partie des 10 % les plus aisés en revenus sont également parmi les 10 % les plus aisés en patrimoine.

Champ : France, population des ménages.

Source : Insee, enquête Patrimoine 2009-2010.

Il faut noter que ces données, rendues publiques à la demande du Club Praxis²⁹, ne sont que partielles et reposent sur des sondages effectués par l'INSEE, car cette agence ne dispose malheureusement pas des chiffres complets du Trésor sur les déclarations de patrimoines.

Nous avons fait les hypothèses suivantes, largement à titre d'illustration :

- Les revenus sont taxés par une CSG simplifiée au taux de 6%, avec un abattement de 7 000 euros.
- Si les revenus sont supérieurs à 10 000 euros, un impôt supplémentaire de 4,6% est collecté sur la différence entre le revenu et ce seuil.
- Pour un revenu supérieur de 48 000 euros, un impôt supplémentaire sur le patrimoine est collecté selon le même barème que dans la section précédente :

Patrimoine du ménage	de 200 000 euros à 500 000 euros	de 500 000 euros à 1 million d'euros	de 1 million à 5 millions d'euros	de 5 million à 7 million d'euros	supérieur à 7 millions d'euros
ISF + réforme de l'héritage	0.55%	0.75%	1%	2%	2%

Mécaniquement, le rendement de l'impôt sur le patrimoine baisserait : puisque seulement 71% du top 10% des patrimoines touchent des revenus de plus de 48 000 euros, d'après la

²⁹ http://insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NA_TPA_T04260

table de l'INSEE ci-dessus, la collecte de cette catégorie de patrimoine baisserait de 29%. Globalement, la collecte de l'impôt sur le patrimoine serait réduite d'un tiers. Le barème d'imposition devrait donc être augmenté significativement.

Un tel impôt hybride peut sembler « juste » à certains, au sens où il pourrait conduire à une réduction des inégalités, mais son paramétrage et sa mise en œuvre nous paraissent cependant particulièrement difficiles, encore plus problématiques en fait que dans le cadre d'un impôt sur le patrimoine seul. Les inégalités de patrimoine sont beaucoup plus marquées que les inégalités de revenus : si l'objectif sociétal est de réduire les inégalités, il semble donc plus efficace de concentrer les efforts fiscaux sur la détention et la transmission du patrimoine.

En résumé : réduction des inégalités au prix d'une fiscalité indirecte confiscatoire

Performance de l'impôt		
Simplicité	Neutralité	Inégalités

3.1.5 VERS LA SUPPRESSION DE L'ISF

Si l'objectif sociétal est surtout la simplicité et la neutralité de l'impôt, il peut paraître contre-productif de conserver l'impôt sur la fortune, dont le rendement actuel est minimal : il ne représente en effet qu'un quart de point de PIB.

Il est du reste remarquable que de 1979 à 2009 la croissance de la fortune privée en France, en moyenne de 3,8%, provient pour l'essentiel de l'épargne ou de l'héritage, alors que le rendement de la fortune n'est que de 1% hors inflation (il est d'ailleurs encore inférieur, et parfois négatif pendant la période 1820-1979)³⁰. Cela souligne la faible productivité de ce capital: immobilier non loué, argent non placé, à moins qu'il ne soit tout simplement accumulé principalement dans la résidence principale.

L'ISF est tout d'abord très difficile à calibrer si l'on considère le poids de l'immobilier, à liquidité nécessairement réduite, dans le patrimoine des Français. En outre les nombreuses exemptions, notamment pour les actifs professionnels et les œuvres d'art, se justifient essentiellement pour des raisons pratiques ou d'efficacité économique, pas pour des raisons de justice sociale. La réaction à cet impôt est souvent l'optimisation voire l'évasion fiscale et nous estimons que moins de la moitié des fortunes sujettes à l'impôt est véritablement taxée.

Plus philosophiquement, il y a sans doute une plus grande entrave à la liberté individuelle lorsque l'on taxe un *stock* que lorsque l'on taxe un *flux* : l'Etat se mêlait déjà de ce qui rentre et sort de ma maison, il veut maintenant fouiller dans mes tiroirs ? La confidentialité des données personnelles n'est par ailleurs pas garantie.

Dans tous les cas le contexte international n'est guère favorable : puisque les Français ne sont pas imposés sur leur patrimoine global et que très peu de pays connaissent un équivalent de l'ISF, il peut évidemment être tentant pour de nombreux ménages de s'exiler.

Au-delà du rendement nominal de l'ISF, on peut considérer que son rendement réel actuel est largement négatif.

Pour toutes ces raisons il vaut mieux supprimer l'ISF, à la fois impôt « *passoire* » et impôt contreproductif.

En résumé : simplification et meilleures incitations au prix d'une augmentation (théorique) des inégalités.

Performance de l'impôt		
Simplicité	Neutralité	Inégalités

3.2 La TVA

Avec un rendement de 132 milliards d'euros en 2011, la TVA est de loin la plus grande ressource fiscale de l'Etat.

Il faut d'abord noter que la TVA est un impôt particulièrement encadré par l'Union européenne. La Directive sur la TVA (2006/112/CE)³¹ stipule notamment que « *le système commun de TVA devrait, même si les taux et les exonérations ne sont pas complètement harmonisés, aboutir à une neutralité concurrentielle, en ce sens que sur le territoire de chaque État membre les biens et les services semblables supportent la même charge fiscale, quelle que soit la longueur du circuit de production et de distribution.* »

En pratique les Etats gardent des latitudes assez larges, comme l'illustrent les taux courants pratiqués dans l'Union européenne³² :

États	Taux super réduit	Taux réduit	Taux normal
Belgique		6 / 12	21
Bulgarie		9	20
République tchèque		10 / 15	21
Danemark			25
Allemagne		7	19
Estonie		9	20
Grèce		6,5 / 13	23
Espagne	4	10	21
France	2,1	5,5 / 10	20
Croatie		5 / 13	25
Irlande	4,8	9 / 13,5	23
Italie	4	10	22
Chypre		5 / 9	19
Lettonie		12	21
Lituanie		5 / 9	21
Luxembourg	3	8	17

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:FR:PDF>

³² Les contraintes européennes sont pourtant significatives : ainsi la Cour de justice de l'Union européenne vient

Hongrie		5 / 18	27
Malte		5 / 7	18
Pays-Bas		6	21
Autriche		10	20
Pologne		5 / 8	23
Portugal		6 / 13	23
Roumanie		5 / 9	24
Slovénie		9,5	22
République slovaque		10	20
Finlande		10 / 14	24
Suède		6 / 12	25
Royaume-Uni		5	20

Source : Commission européenne³³

A titre d'exemple, pour réduire de 30 milliards d'euros la fiscalité directe des ménages, on pourrait augmenter les taux de TVA actuels d'environ 22% pour atteindre 24,4% de taux normal et de 6,7 à 12,2% pour les taux réduits, ce qui nous amènerait à des taux toujours inférieurs à ceux du Danemark ou de la Suède, et proches de ceux de l'Italie et de la Pologne.

Il est clair que le calcul de la TVA n'est pas progressif. La TVA est en fait régressive puisque son impact sur le revenu disponible est plus de deux fois plus grand sur les ménages les plus modestes que sur les ménages les plus aisés, comme le montre une étude de l'INSEE, qui calcule la part de la fiscalité indirecte dans le revenu disponible (Ruiz & Trannoy, 2008) :

Décile de revenu	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fiscalité indirecte totale	16,63%	14,06%	13,44%	13,29%	13,05%	12,32%	11,54%	11,31%	9,92%	7,60%

Source : INSEE

On notera que pour obtenir une fiscalité globale raisonnablement progressive il n'est pas nécessaire que toutes les composantes de l'imposition soient progressives. Comme nous le verrons plus loin, nous ne nous interdisons pas d'utiliser la TVA comme un levier important de réforme.

Une voie pragmatique pourrait cependant être l'instauration d'une TVA européenne « progressive », au sens où elle viserait à taxer beaucoup plus fortement les produits de luxe.

En résumé : simplification et meilleures incitations au prix d'une augmentation (théorique) des inégalités.

Performance de l'impôt		
Simplicité	Neutralité	Inégalités

³³ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/totalvat_rates_fr.pdf

3.3 L'impôt négatif

Comme nous l'avons déjà souligné dans un précédent rapport (Club Praxis, novembre 2013), il nous paraît opportun de créer un système d'incitations clair, rapide et prévisible en remplaçant la quasi-totalité des aides sociales par un « *impôt négatif* » pour revaloriser le travail et fortement limiter les trappes à inactivité et effets de seuil inhérents à un système de protection sociale complexe et opaque. A l'inverse des aides sociales, l'impôt négatif renforce la responsabilité individuelle. Dans le même temps, il joue le rôle de revenu minimum pour tous à l'heure où le travail est amené à devenir plus précaire et où les carrières seront moins longues et moins stables.

L'« *impôt négatif* » que nous proposons s'intégrerait dans le système progressif actuel, mais le taux de la première tranche serait négatif. Cela veut dire que pour tout contribuable, tout euro gagné (jusqu'au seuil de la deuxième tranche) conduirait à une prime versée par l'Etat au lieu d'un prélèvement. Et tous les ménages toucheraient un revenu minimum universel.

La motivation principale réside dans une meilleure incitation au travail puisque la prime versée est en partie proportionnelle au travail effectué au lieu d'être essentiellement fixe dans les systèmes actuels.

Une condition de ce nouveau système serait d'agrandir l'assiette fiscale à tous les contribuables. Comment ? En abolissant la plupart des abattements. Les contribuables plus fortunés ne seraient pas pénalisés, mais verraient essentiellement les divers abattements dont ils bénéficient remplacés par la tranche négative d'impôt. Le nouvel impôt serait calibré pour que la réforme soit relativement indolore pour les personnes les moins susceptibles de retrouver un emploi.

L'impôt sur le revenu ne serait plus réservé à environ 50% des foyers fiscaux comme aujourd'hui. Or, participer à l'impôt sur le revenu (même si de façon négative) renforce le sentiment d'appartenance à la collectivité.

Sur le modèle américain du *Earned Income Tax Credit*, on pourrait envisager d'utiliser différents taux négatifs d'incitation en fonction du nombre d'enfants. Un ménage avec trois enfants peut ainsi espérer toucher de l'ordre de 6 000 dollars par an aux Etats-Unis.

On oppose souvent une vision progressive et une vision libérale de la société. Il est tout de même frappant de constater que les politiques sociales traditionnelles n'ont conduit qu'à des usines à gaz d'aides de toutes sortes à faible efficacité face au chômage, alors que le modèle proposé ici, à la fois généreux socialement et incitatif économiquement, doit son inspiration à Milton Friedman.

En résumé : simplification vertueuse.

Performance de l'impôt		
Simplicité	Neutralité	Inégalités

3.4 Les niches fiscales

Nous nous sommes basés dans cette section sur le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) de 2011 plutôt que sur les Lois de finance, car ces dernières tendent à sous-estimer certaines niches fiscales : voir par exemple le commentaire de l'IGF dans son rapport (Inspection générale des finances, 2011) en page 60 (3.1).

Le montant des 53 niches s'appliquant à l'impôt sur le revenu des ménages est estimé à 32,5 milliards d'euros par l'IGF, à comparer à un total de 538 niches pour un montant de 104 milliards d'euros. L'IGF considère qu'au moins 16 mesures sont inefficaces pour un montant de 9,8 milliards d'euros, mais note cependant que la suppression des niches fiscales les moins productives pour un montant de 10 milliards d'euros pourrait avoir une incidence de 0,3% du PIB au bout de dix ans et créer un déficit de 55 000 emplois. Toutes les estimations suivantes proviennent de l'IGF sauf dans les cas stipulés.

Au total nous avons identifié des réductions possibles de niches fiscales pour un montant de 27 milliards d'euros. En pratique de nombreuses niches devront sans doute être éliminées de façon progressive, et certainement dans le respect de la non-rétroactivité.

Suppressions possibles :

Niches fiscales	Montant 2010/2011 (en milliards d'euros)
Abattement de 10% sur le montant des pensions	2,7
Intérêts d'emprunt pour la résidence principale	1,9
Grosses réparations de la résidence principale	1,0
Dispositif Robien	0,5
Cessions de titre de dirigeants de PME	0,5
Epargne en action	2,5
Assurance-vie	1,2
Epargne salariale	4,9
Epargne sur livrets	1,1
Epargne logement	0,5
Services à la personne	5,9
Outre-mer ³⁴	1,4
Investissement locative	1,0
Dons	1,1
Cotisations syndicales	0,1
Pensions des personnes ayant élevé au moins trois enfants	0,8
Total	27,1

En revanche, il existe une disposition qu'il nous paraît utile d'étendre au moins à certains types d'entrepreneurs : c'est l'exonération 110307³⁵, portant sur l' « imposition

³⁴ Les niches ayant trait à l'Outre-mer : 1,4 milliards d'euros

Mesure 110210 : 0,4 milliards d'euros (estimation Loi de finance 2013 pour 2011)

Mesure 110224 : 0,7 milliards d'euros (estimation Loi de finance 2013 pour 2011)

Mesure 110302 : 0,3 milliards d'euros (estimation Loi de finance 2013 pour 2011)

des salaires ou des bénéficiaires des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale ».

4. Un projet de refonte radicale : « Flat Tax », impôt négatif et TVA

4.1 Simplification et incitations

L'importance des critères de simplification et de neutralité nous a rapidement convaincus du besoin de concentrer les réformes fiscales sur une structure de taux la plus plate possible (« flat tax »). Une structure plate garantit que l'utilité du dernier euro gagné est la même que celle du premier, le travail n'est donc pas découragé (neutralité des incitations). Il n'y a pas confusion entre taux marginal et taux moyen d'imposition, puisque dans le cas d'une « flat tax » pure, ils coïncident strictement, et que dans le cas d'une « flat tax » accompagnée de premières tranches à taux négatifs, ils convergent rapidement (simplicité de compréhension). Il existe aussi un argument politique en faveur de la « flat tax » : un taux unique est beaucoup plus difficile à modifier pour un gouvernement dans la mesure où l'on fait beaucoup plus de mécontents.

En combinant « flat tax », impôt négatif et hausses de la TVA, tout en éliminant une très large majorité des niches s'appliquant aux ménages, on peut offrir un environnement fiscal beaucoup plus incitatif pour l'immense majorité des Français.

Nous proposons donc de supprimer :

1. l'impôt sur le revenu (IRPP)

2. l'impôt sur la fortune (ISF)

3. la Contribution sociale généralisée (CSG)

4. toutes les prestations sociales (hors assurances maladie, invalidité et vieillesse) : les prestations familiales (allocations familiales et une jungle de subventions qui couvrent les aides à la garde d'enfant, la prime de rentrée scolaire, la prime de déménagement, etc³⁶), **les prestations au logement³⁷ et les minima sociaux, incluant le RSA, le RSA d'activité et la prime d'activité³⁸** (ces deux derniers seront remplacés en 2016 par la Prime d'activité).

En remplacement, et à rendement constant de la fiscalité, nous introduisons :

1. Un impôt universel, avec paiement mensuel à la source, comprenant une « flat tax » à 25.2% au-dessus de 14 000 euros de revenus, un revenu minimum de 3 000 euros pour tous et des aides proportionnelles à l'activité sous la forme de deux taux négatifs : de -17,5% jusqu'à 10 000 euros de revenus, puis de -8% jusqu'à 14 000 euros de revenus. Il faut noter qu'un seul taux n'aurait pas permis d'épouser d'assez près la forme des aides sociales remplacées. Par ailleurs les taux donnés ici ne sont donnés qu'en « moyenne » : ils devront être modulés en fonction du nombre d'enfants, voire d'autres critères tels que le prix moyen des locations du lieu de résidence, le statut d'handicapé, etc.

2. Une augmentation des taux de TVA de 25%.

³⁶ http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_francea1.html

³⁷ http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_francea1.html

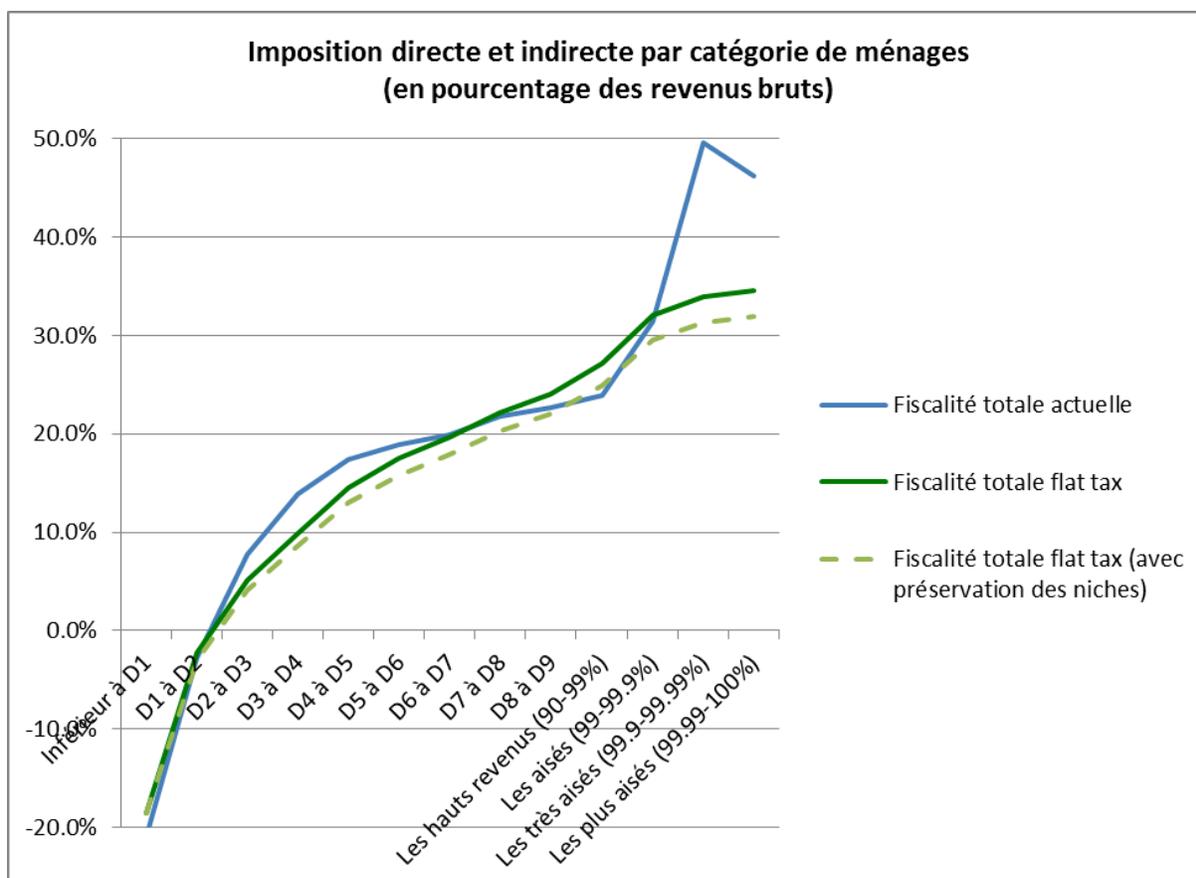
3. L'élimination de niches fiscales pour un montant de 27 milliards d'euros.

Sans le concours des augmentations de TVA, la perte de revenus pour l'Etat et les collectivités serait de 35 milliards d'euros. Pour relativiser, c'est l'ordre de grandeur des « frais de gestion et frais financiers » des comptes sociaux en France – or le nouveau système rend en grande partie caduque l'administration sociale. Il serait donc possible de réaliser des économies pour éviter au moins en partie des hausses de TVA. Dans tous les cas, il nous paraît utile de baisser immédiatement le poids des prélèvements directs, même s'il n'est pas possible de réduire l'ensemble de la pression fiscale.

4.2 Gagnants et perdants

Il convient maintenant d'examiner l'impact combiné de ces actions sur la fiscalité totale des ménages, impôts directs et indirects plus prestations sociales (c'est-à-dire tous les impôts présentés dans le tableau de la page 8, à l'exclusion des cotisations sociales à la charge de l'employé). Nous ne modifions ni l'assiette, ni les modalités de perception des impôts locaux, mais par manque de données pour chacune des catégories de ménages, nous supposons une imposition de type « flat tax » (en préservant bien évidemment le rendement total de la fiscalité locale).

Comme le montre le graphe ci-dessous, la fiscalité française des ménages restera essentiellement progressive tant que l'on ne réduira pas le montant des aides sociales, qu'elles soient sous forme de prestation ou d'impôt négatif :



Les gagnants de la nouvelle fiscalité sont la plupart des ménages modestes, notamment ceux proches du revenu médian. Les perdants sont les ménages du neuvième décile et les « *hauts revenus* ». Le top 0,1% (c'est-à-dire les « *très aisés* » et les « *plus aisés* ») semble bénéficier de baisse d'impôts disproportionnés (de l'ordre de 5 milliards d'euros) : mais en réalité cette catégorie serait la plus durement touchée par la suppression de 27 milliards d'euros de niches fiscales, réduisant, voir dépassant ces bénéfices apparents (en effet, par manque de données granulaires, nous avons dû supposer que l'impact des niches fiscales est identique pour toutes les catégories de ménages au-delà d'un certain seuil de revenus). Il est frappant de constater que la nouvelle fiscalité est plus progressive que la fiscalité actuelle, au moins pour une très grande majorité des ménages.

4.3 Les modalités de la stabilité fiscale

Notre objectif étant de simplifier³⁹ et pérenniser l'impôt tout en augmentant les incitations au travail, nous proposons de pérenniser le taux de « *flat tax* » et les taux négatifs et de faire peser le poids de la « *volatilité* » budgétaire sur la TVA. C'est la TVA qui, avec la suppression de nombreuses niches permettant un élargissement de l'assiette de l'impôt, devra absorber le coût de cette réforme fiscale. Contrairement à une idée répandue, le rendement de la TVA en France est légèrement inférieur au taux moyen européen en pourcentage du PIB (11,1% contre 11,2% en 2012), en raison notamment de l'importance des taux réduits. Sans changements structurels, il faudrait augmenter tous les taux de TVA d'environ 25% pour dégager 35 milliards de recettes fiscales.

4.4 Conclusion

Il est donc possible de simplifier et de rendre plus incitative la fiscalité en épargnant les ménages les plus modestes tout en poussant à la recherche d'emploi, en rendant confiance à l'élite économique du pays par une stabilité et une modération fiscale. Il est presque étonnant qu'une réforme d'une telle ampleur puisse se faire d'une manière quasi indolore pour l'immense majorité des Français. Ce plan de simplification et de stabilité de la fiscalité devrait aussi s'accompagner d'économies de fonctionnement importantes.

Il faudra cependant s'interroger sur la transition du système fiscal actuel vers un nouveau système. Les aides au logement existantes, notamment, varient en fonction du coût des loyers dans la zone géographique du ménage. On pourrait peut-être envisager de moduler, au moins de façon temporaire, l'impôt négatif à la situation géographique des contribuables. La meilleure transition possible serait cependant de baisser le niveau de l'imposition en même temps qu'on en change la structure !

On rappellera que toutes les analyses de ce rapport ont été conduites sur la base de données portant sur l'année 2011 et qu'elles devront être actualisées dès que le gouvernement voudra bien publier des chiffres complets plus récents. En fait la Direction du Trésor devrait fournir au grand public un simulateur complet permettant d'explorer des hypothèses sur les toutes les dimensions évoquées dans ce rapport, plus granulaire et plus actuel que celui que

³⁹ On notera qu'en 2014, l'Inspection générale des finances a relevé plus de 100 impôts inefficaces, mais que seulement sept ont été supprimés dans la proposition de budget 2015 (d'un rendement de 29 millions), que seulement deux ont été supprimés dans la loi et qu'un nouvel impôt a été introduit. Source :

nous avons pu construire⁴⁰.

C'est au prix de cette transparence accrue que pourra s'établir un débat politique de plus grande qualité et l'adhésion du citoyen aux réformes.

En résumé : simplification et meilleures incitations (neutralité et stabilité).

Performance de l'impôt		
Simplicité	Neutralité	Inégalités

⁴⁰ On saluera l'effort de Thomas Piketty et d'Emmanuel Saez qui proposent sur leur site <http://www.revolution-fiscale.fr/> un simulateur fiscal assez ambitieux, bien que ne permettant pas un changement aisé de tous les paramètres évoqués dans ce rapport, et par ailleurs portant sur des données de 2010.

Sources

Abaluck, J., & Gruber, J. (2011). *Choice Inconsistencies among the Elderly: Evidence from Plan Choice in the Medicare Part D Program*. American Economic Review.

Aghion, P., Cetto, G., & Cohen, E. (2014). *Changer de modèle. De nouvelles idées pour une nouvelle croissance*. (O. Jacob, Éd.)

Annexe au projet de loi de finances pour 2013, République Française. (2013). *Evaluation des voies et moyens, Tome II*.

Bartolome, C. d. (1995). *Which tax rate do people use: Average or marginal?* Journal of Public Economics.

Cabannes, P.-Y., Houdré, C., & Landais, C. (2014). *Comment le revenu imposable des ménages aisés réagit-il à sa taxation ? Une estimation sur la période 1997-2004*. Economie et statistique.

Chetty, R. (2011). *Saliency and Taxation: Evidence and Policy Implications*. Harvard University.

Club Praxis. (novembre 2013). *Cent milliards d'économies en faveur des entreprises*.

Diamond, P., & Saez, E. (2011). *The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations*. Journal of Economic Perspectives.

Direction générale des collectivités locales. (2013). *Guide statistique de la fiscalité directe locale 2011-2012*.

Farhi, E., & Gabaix, X. (2015). *Optimal Taxation with Behavioral Agents*. Harvard/NYU.

Hansson, A. (2010). *Is the Wealth Tax Harmful to Economic Growth?* World Tax Journal.

INSEE. (2014). *Les revenus et le patrimoine des ménages, Edition 2014*.

Inspection générale des finances. (2011). *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*.

Lefebvre, D., & Auvigne, F. (avril 2014). *Rapport sur la fiscalité des ménages*.

Piketty, T. (2013). *Le capital au XXIème siècle*.

Piketty, T. (2010). *On the Long-Run Evolution of Inheritance: France 1820-2050*. Paris School of Economics.

République Française. (2011). *Compte Général de l'Etat*.

Ruiz, N., & Trannoy, A. (2008). *Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation*. INSEE.

Tabatoni, P. (1966). *Foreign Tax Policies and Economic Growth*.

Tella, R. d., & Vogel, I. (2006). *Inequality and the "American Model"*. Harvard Business School.

Treasury Department & NBER. (2015). *Business in the United States: Who Owns it and How Much Tax They Pay*.

Wolff, E. (1994). *A Study of the Increasing Inequality of Wealth in America*. The Brookings Institution.