



Un impôt citoyen pour une société plus juste

*Fiscalité = choix
de société !*

Pierre-Alain Muet

avec la collaboration de Denis Gettliffe
et Guillaume Robert

*Fiscalité = choix
de société !*

TOME 1

Un impôt citoyen pour une société plus juste

Pierre-Alain Muet

avec la collaboration de Denis Gettliffe et Guillaume Robert

S O M M A I R E

Parler de fiscalité, c'est parler de nos choix de société	7
La France est-elle en faillite	13
La dette publique aura doublé en dix ans de gouvernements de droite !	14
Une accumulation de règles constamment violées	16
Quand et au détriment de qui la droite augmentera-t-elle les impôts ?	18
Une remise en cause aveugle des dépenses publiques	23
Un Etat en faillite qui se défausse sur les collectivités locales	25
Un démantèlement systématique du modèle social et économique français	26
Comment en est-on arrivé là ?	29
Une promesse irresponsable : la baisse massive des prélèvements obligatoires	30
Le paquet fiscal de l'été 2007 : « l'économie du ruissellement »	31
La crise n'explique pas l'ampleur du déficit	37
Le pouvoir d'achat oublié... ..	39
... et l'emploi ignoré !	43
L'explosion des inégalités	45
La montée des inégalités : prémisses des crises de 1929 et 2009	48
Les rémunérations folles des dirigeants	50

Pierre-Alain Muet, député de Lyon et vice-président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, est membre du secrétariat national du PS. Après avoir été professeur d'économie à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'Ecole polytechnique et directeur à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), il a été président délégué et fondateur du Conseil d'analyse économique, puis adjoint au maire de Lyon et vice-président du Grand Lyon chargé du développement économique.

Denis Gettliffe a été le conseiller parlementaire du député Didier Migaud de 1997 à sa nomination à la première présidence de la Cour des comptes en 2010. Il est également maire adjoint chargé du Logement dans le 11^{ème} arrondissement de Paris.

Guillaume Robert a été chargé des questions économiques, budgétaires et fiscales au groupe socialiste de l'Assemblée nationale entre 2000 et 2007, puis conseiller de Didier Migaud jusqu'à sa nomination à la première présidence de la Cour des comptes. Il est aujourd'hui conseiller du président de la Commission des finances Jérôme Cahuzac.

La stagnation des revenus modestes et des classes moyennes	53
Des inégalités de patrimoine considérables	56
Un système fiscal illisible et peu redistributif	58
Une redistribution à rebours pour les faibles revenus d'activité	60
Des paradis fiscaux au cœur de l'impôt : les niches fiscales	63
Supprimer le bouclier fiscal	66
Un bouclier qui exonère les plus riches de tout effort de solidarité !	68
Pour un impôt citoyen sur le revenu	72
Prélever à la source pour simplifier le prélèvement et l'ajuster plus rapidement	73
Afficher la « vérité des taux »	74
Progresser vers l'individualisation de l'impôt	75
Rétablir la progressivité de l'impôt	78
Un impôt plus juste fusionnant la CSG et l'impôt sur le revenu	79
Lancer une « révision générale des niches fiscales »	81
Instaurer une imposition minimale	82
Rééquilibrer la taxation des revenus du travail et du capital ..	83
Régler la question des stock-options	84
Organiser le débat fiscal autour de l'impôt citoyen	87
Mieux proportionner les impôts locaux aux revenus	87
Un impôt plus juste, plus clair, plus simple	90

PARLER DE FISCALITÉ, C'EST PARLER DE NOS CHOIX DE SOCIÉTÉ

Pourquoi mon pouvoir d'achat stagne-t-il alors que le gouvernement vante de nouvelles baisses d'impôts ? L'augmentation de la dette publique est-elle inquiétante ? Mes dépenses de santé seront-elles demain encore moins bien remboursées ? Mes impôts sont-ils vraiment plus élevés que ceux que je devrais payer dans d'autres pays ? Comment est-il possible de ne pas payer d'impôt quand on a un revenu ou un patrimoine très important ?

Ces questions, nos concitoyens se les posent. C'est d'abord pour leur répondre que nous avons entrepris avec Didier Migaud d'écrire ce livre, prolongeant ainsi une contribution commune déposée à l'occasion du dernier congrès du Parti socialiste. Le débat fiscal ne doit

pas rester une affaire de spécialistes, car il engage des questions fondamentales en matière de justice sociale et de vie collective. Parler de fiscalité, c'est avant tout parler de nos choix de société. Après avoir été l'objet d'un dénigrement systématique, notre modèle économique et social fait, avec la crise, l'objet d'un regain d'intérêt au niveau international et trouve des défenseurs parfois inattendus chez ceux qui, il y a peu, ne voyaient d'autre issue que dans la rupture avec lui. Parce que la crise actuelle démontre le rôle essentiel de ce modèle pour faire face aux désordres économiques et sociaux, et plus encore pour en prévenir le retour, nous refusons sa mise en pièces.

Après une décennie de gouvernements de droite marquée par des politiques économiques aussi irresponsables qu'injustes, des choix cruciaux s'imposent. Le creusement des déficits, l'envolée de la dette publique à des niveaux jamais atteints, le démantèlement des mécanismes de solidarité qui fondent la cohésion d'une nation placent notre pays devant un véritable choix de société.

Si triomphe la dictature de la baisse des prélèvements obligatoires, notre modèle ne pourra survivre. Ne nous y trompons pas : notre modèle repose sur un degré important de socialisation, donc des taux de prélèvements obligatoires plus élevés que ceux des pays qui ont choisi de laisser à la charge des ménages le coût direct de leur assurance santé ou l'éducation de leurs enfants. De même, l'attractivité et la compétitivité de notre pays se fondent sur des infrastructures et une main d'œuvre de qualité qui supposent des investissements publics importants qu'il faut financer.

Ce sont précisément les conséquences de ses choix fiscaux que la majorité actuelle se révèle incapable d'assumer devant les Français, ce qui la conduit à laisser se creuser les déficits et la dette, reportant les difficultés présentes sur les générations futures. Mais c'est surtout le logiciel même de la droite qui est aujourd'hui défaillant. Il n'est pas vrai que l'on peut se priver durablement de recettes fiscales par la multiplication des baisses d'impôt non financées. N'avoir eu pour seul fil conducteur de la politique

économique que la réduction des prélèvements obligatoires, le démantèlement de la protection sociale et des allègements fiscaux pour les plus fortunés, c'est se tromper d'époque et c'est surtout méconnaître les fondements mêmes du développement économique.

Qu'est-ce qui caractérise en effet le développement économique ? Ce n'est ni le degré d'ouverture au marché international, ni la seule efficacité du secteur concurrentiel. C'est au contraire très largement l'ampleur et l'efficacité de secteurs qui échappent en tout ou partie au marché : l'éducation, la santé, les infrastructures, la recherche... Il est relativement aisé de répliquer partout dans le monde une usine moderne. Il est beaucoup plus difficile de répliquer l'ensemble des réseaux et des facteurs institutionnels qui lui permettent de fonctionner efficacement et qui constituent l'environnement social de l'économie. Les sociétés les plus développées comme les pays nordiques sont aussi celles où ces « biens publics » que sont la sécurité professionnelle, l'éducation, la recherche sont les plus développés. Ce sont également les pays les plus égalitaires.

Nous sommes convaincus qu'une autre politique économique, budgétaire et fiscale, fondée sur la justice fiscale, l'efficacité de la dépense publique et une réforme en profondeur des prélèvements obligatoires, peut permettre un redressement durable et équilibré de notre pays. Il y a urgence à sortir la France de la double crise où elle est désormais plongée : celle de son économie et celle de ses finances publiques, sans oublier la toile de fond du défi environnemental.

Les Français ne sont d'ailleurs pas dupes des fausses promesses : légitimement inquiets, ils se demandent désormais quand et pour qui la droite va devoir augmenter les impôts. Cette augmentation est d'ailleurs d'ores et déjà engagée, à travers la remise en cause d'allègements fiscaux au détriment des classes moyennes et populaires. Elle est d'autant plus inacceptable que, simultanément, tout est fait pour maintenir ou accroître les avantages fiscaux dont bénéficient les plus aisés. Nos concitoyens n'accepteront de participer au redressement de nos

comptes publics que s'ils ont au préalable la certitude que ces efforts seront équitablement répartis.

Sans justice sociale et fiscale, rien ne sera possible. Telle est la thèse principale de cet ouvrage. Partant du bilan d'une décennie de droite, le premier tome s'attache à la réforme de l'ensemble de la fiscalité des revenus à travers la proposition d'un impôt citoyen sur le revenu.

Mais la justice fiscale doit s'exercer aussi entre générations. Les inégalités de patrimoine sont bien plus fortes que les inégalités de revenus et l'héritage joue un rôle essentiel dans leur maintien. Développer le bien-être des générations futures, c'est aussi préserver l'environnement par la fiscalité écologique, favoriser l'innovation et l'investissement et tenir les promesses de notre système de protection sociale. Tels sont les thèmes abordés dans le second tome.

Mais comment évoquer les générations futures sans commencer par examiner la situation présente, marquée par l'explosion des déficits et de la dette ?

LA FRANCE EST-ELLE EN FAILLITE ?

Un montant de déficit jamais connu en temps de paix, une France qui aura été sept années sur dix en déficit excessif, une dette publique qui aura doublé en une décennie, tel est le bilan désastreux de deux mandatures de droite. Le Premier ministre qui fut membre de tous les gouvernements qui ont creusé les déficits évoquait une « France en faillite » en septembre 2007. Comment qualifier deux ans et demi plus tard une situation où le déficit atteint 8 % du PIB ?

Le déficit de l'État – 138 milliards en 2009 – représente la moitié des dépenses du budget général. Ce montant est supérieur à la somme de l'investissement (14 milliards), des intérêts de la dette (39 milliards) et de la masse salariale du budget général (84 milliards). Avant même le « grand emprunt », l'État emprunte donc chaque jour entre un demi et un milliard d'euros sur les marchés financiers pour couvrir une grande partie de ses dépenses courantes.

La dette publique aura doublé en dix ans de gouvernements de droite !

Un an après l'alternance de 2002, la droite avait déjà dépassé la limite à l'endettement public de 60 % du PIB fixée par le traité de Maastricht. La situation n'a fait qu'empirer depuis. La dette publique s'élevait à 1 000 milliards d'euros en 2003 ; elle atteint 1 500 milliards d'euros en 2010, soit 83,2 % du PIB.

Qu'en sera-t-il en 2012-2013 ? Avec des hypothèses de croissance particulièrement optimistes, et tablant sur une capacité jamais démontrée à maîtriser la dépense publique, le gouvernement prétend ramener le déficit des administrations publiques de 8,2 % en 2010 à 3 % en 2013. La dette atteindrait alors 1 700 milliards d'euros et 87 % du PIB.

Avec des prévisions plus réalistes, la Cour des comptes évoque un déficit qui pourrait rester compris entre 7 % et 8 % du PIB et une dette atteignant 2 000 milliards d'euros

en 2013. Au cours des deux quinquennats de droite, la dette publique de la France qui était de 890 milliards en juillet 2002 aura ainsi plus que doublé. A ce niveau d'endettement, la charge d'intérêt de la dette représenterait 4 % du PIB, soit un niveau que la Cour des comptes juge « *plus très loin du seuil de 10 % du produit des prélèvements obligatoires au-delà duquel il existe un risque, certes non automatique, de dégradation de la notation des dettes souveraines* »¹.

Une évidence s'impose : tous les cadeaux fiscaux de la majorité depuis 2002 l'ont été à crédit, c'est-à-dire reportés sur l'impôt des générations futures. On mesure l'hypocrisie d'une majorité qui prétend régulièrement définir des règles de bonne gestion des comptes publics et bafoue les plus élémentaires d'entre elles avec constance depuis plus de huit ans.

1. Cour des comptes, *Rapport public annuel*, 2010. Les « dettes souveraines » sont les dettes publiques des Etats.

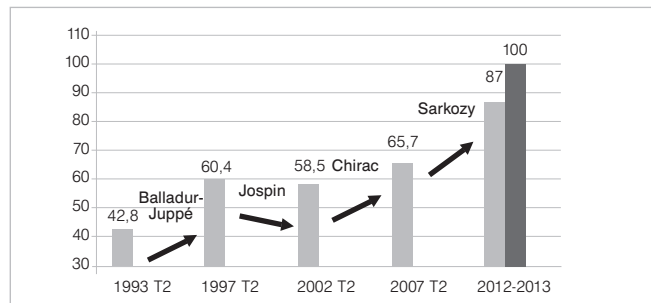
Une accumulation de règles constamment violées

En matière budgétaire comme dans beaucoup d'autres domaines, c'est l'activisme verbal jamais suivi d'effets qui caractérise Nicolas Sarkozy. Enoncer le principe de ne financer par emprunt que l'investissement quand le déficit finance pour l'essentiel des dépenses courantes ne semble guère embarrasser le Président de la République pour qui l'action politique se résume souvent à la communication. Relancer le débat sur les règles permet de déplacer l'attention des mauvais résultats vers des débats théoriques sur la nécessité de mieux faire et d'excuser une mauvaise pratique par l'engagement que l'« on n'y reviendra plus ».

Depuis son arrivée au pouvoir en 2002, la droite n'a pratiquement jamais respecté les règles budgétaires imposées par les traités européens. En deux quinquennats, le seuil des 3 % de déficit aura été dépassé à sept reprises et, à l'exception de la première année, la dette publique aura toujours été supérieure à 60 %. En

sens inverse, la gauche en parle moins, mais elle le fait. Succédant en 1997 à un gouvernement de droite qui avait déjà laissé notre pays en déficit excessif et avait pour la première fois porté la dette publique au-delà du seuil des 60 % (60,2 % au deuxième trimestre 1997), le gouvernement de Lionel Jospin avait ramené le déficit à 1,5 % du PIB dans ses deux dernières années de mandat et réduit la dette à 58,5 % lorsqu'il quitta le pouvoir au deuxième trimestre 2002.

Evolution de la dette
sous les différents gouvernements



Source INSEE : La dette au sens de Maastricht. Pour 2012-2013 : en gris, scénario du gouvernement, en foncé scénario de la Cour des comptes.

L'exemple le plus caricatural de cette propension à édicter des règles et à ne pas les respecter est le principe de compensation de toute nouvelle niche fiscale, violée en toute connaissance de cause quelques semaines après son adoption, lors du vote de la réduction de la TVA pour le secteur de la restauration. Il en est de même de la loi organique de 2004 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale qui interdit, sauf à majorer les ressources de la Caisse d'amortissement de la dette sociale, tout nouveau transfert de dette sociale vers cet organisme constitué pour accueillir les déficits accumulés par les régimes sociaux. Incapable d'équilibrer les comptes sociaux, le gouvernement contourne cette obligation en laissant se creuser des autorisations de trésorerie qui atteignent soixante milliards d'euros en 2009 !

Quand et au détriment de qui la droite augmentera-t-elle les impôts ?

Le gouvernement a longtemps campé sur la fiction selon laquelle la reprise, forcément vigoureuse, permettrait

l'ajustement quasi-automatique des comptes publics. Le retour des recettes fiscales et la poursuite de son action sur la dépense publique permettraient la résorption des déficits et le recul de la dette publique.

C'est refuser de voir la réalité en face. En 2007, la France a été l'un des rares pays à voir sa dette publique s'alourdir malgré une croissance supérieure à 2 %. De même, la révision à la hausse de la prévision de croissance pour 2010 (1,4 % contre 0,75 % initialement envisagé) n'a conduit à aucune amélioration du déficit public qui se creuserait de nouveau selon le gouvernement pour atteindre 8,2 %.

En réalité, derrière les discours du Président de la République, il faut entendre les prévisions de certains responsables de la majorité, persuadés du caractère inéluctable d'une hausse des prélèvements. Les rapporteurs généraux UMP de l'Assemblée nationale et du Sénat le disent et l'écrivent : « *la crise semble rendre impossible le rétablissement des finances publiques par la*

seule maîtrise de la dépense », « sans mesures nouvelles alourdissant les prélèvements obligatoires, ramener à moyen terme le déficit public à son niveau d'avant la crise – sans parler du fait d'atteindre un niveau proche de l'équilibre – semble un exercice très difficile, pour ne pas dire impossible »².

La vérité commence à percer derrière les discours. Le récent plan d'ajustement transmis par la France à la Commission européenne permet d'avoir une idée plus claire des projets réels du gouvernement. Au lieu de la baisse générale des prélèvements obligatoires promise par Nicolas Sarkozy, c'est un retour à la case départ après les premiers cadeaux fiscaux qui est prévu. Alors qu'en 2010, le taux de prélèvements obligatoires est de 40,7 % du PIB, le gouvernement prévoit une hausse de 2,3 points, soit 46 milliards d'euros, jusqu'en 2013, date à laquelle les prélèvements retrouveraient leur niveau de... 2007 !

La question est donc de savoir sur qui porteront les hausses d'impôt.

². Rapport d'information de Philippe Marini, rapporteur général du Sénat, « Quels prélèvements obligatoires pour la sortie de crise ? », n°45, 15 octobre 2009.

Le Président de la République a un message clair : pas de remise en cause du paquet fiscal. Qu'il s'agisse du bouclier fiscal, des droits de succession, de la détaxation des heures supplémentaires, il refuse toute remise en cause des mesures décidées depuis 2007. Idem pour la TVA dans la restauration, quels que soient ses résultats.

Coût des principales mesures fiscales décidées depuis 2007

	Coût en 2010
TVA restauration	3 milliards
Crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt immobilier	1,5 milliard
Heures supplémentaires	4,1 milliards (1,2 milliard allègement, 2,9 cotisations sociales)
Bouclier fiscal	600 millions
Droits de succession et donations	2 milliards
ISF PME	670 millions

Source : Ministère de l'Economie, PLF 2010 et Commission des finances de l'Assemblée nationale – Rapport général.

L'augmentation des impôts des ménages est d'ores et déjà engagée à travers la remise en cause de plusieurs allègements dont bénéficiaient les classes moyennes et populaires : non indexation de la prime pour l'emploi (PPE), restriction du bénéfice de la demi-part pour les personnes ayant élevé seules un enfant, imposition des indemnités journalières versées aux accidentés du travail.

Elle est d'autant plus inacceptable que, simultanément, tout est fait pour maintenir ou accroître les avantages fiscaux considérables dont bénéficient les plus aisés.

Ces premières mesures manifestent qu'à défaut d'une véritable réforme fiscale, la réponse continuera inévitablement à être la même que celle constatée depuis 2002. Beaucoup de nos concitoyens verront leur pouvoir d'achat remis en cause par les ajustements, alors que les plus aisés continueront à bénéficier, notamment à travers le bouclier fiscal, de cadeaux fiscaux d'une ampleur choquante.

Une remise en cause aveugle des dépenses publiques

Dans ses discours, la droite pourfend les dépenses de fonctionnement. Ne trouvent grâce à ses yeux que les dépenses d'investissement, oubliant que les investissements créent par nature des dépenses de fonctionnement (a-t-on jamais vu une prison ou un lycée fonctionner sans personnels ?). Un discours paradoxal au moment où, pour la première fois en temps de paix, 90 % du déficit de l'Etat sert à financer des dépenses courantes !

Présentée comme la source de tous les maux, la dépense publique retrouve grâce dans le discours gouvernemental quand il s'agit de souligner, au plus fort de la crise, l'impact positif de ce que les économistes appellent les « stabilisateurs automatiques ». Pourtant, derrière ces mots se cachent... toutes les dépenses sociales et de transfert que la majorité n'a de cesse de remettre en cause et qu'elle dénonçait comme des entraves à la croissance en 2007 ! Il est vrai que ces dépenses ont le

tort, rédhibitoire aux yeux de la majorité, d'être financées par des prélèvements obligatoires...

Quant à la Révision générale des politiques publiques (RGPP), présentée comme l'alpha et l'oméga de la politique de réduction de la dépense, elle ne devrait générer, à terme, que six milliards d'euros d'économies par an³, soit la moitié du coût budgétaire, en 2010, de la suppression de la taxe professionnelle ! La RGPP aurait pourtant pu être une politique intelligente. Mais, menée sans concertation et sans débat public, dans le secret des cabinets et l'ignorance du Parlement, elle s'est fourvoyée dans un discours et une pratique absurdes, dominés par une seule règle : le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Une règle rigide qui remet en cause toute réflexion sur les missions de service public et l'efficacité de l'action publique. Et tout cela pour une économie budgétaire dérisoire ! Supprimer 33 000 postes dans la fonction publique en 2009 en désorganisant le

3. Cour des comptes, *Rapport public annuel*, 2010.

fonctionnement des services, c'est réaliser une économie budgétaire de l'ordre de 500 millions d'euros, soit à peine une journée de déficit public ou encore vingt fois moins que le coût du paquet fiscal !

Et que dire de la stigmatisation de la dépense locale par un gouvernement vantant l'investissement public quand, de 1988 à 2008, la part de l'État dans les dépenses d'investissement public est passée de 20 à 11 % et que, à l'inverse, celle des collectivités est passée de 68 à 73 % ?

Un Etat en faillite qui se défause sur les collectivités locales

Incapable de maîtriser les comptes de l'État et de la protection sociale, la droite renvoie la responsabilité sur d'autres. Dans le programme de stabilité pour les années 2010-2013 transmis à la Commission européenne, les efforts à venir reposent non pas sur l'État, mais essentiellement sur les collectivités locales. Alors que l'État réduirait le rythme de progression de sa dépense d'un point,

la Sécurité sociale est appelée à produire un effort de 1,15 point et les collectivités un effort de... 3,35 points !

Ce renvoi à d'autres des efforts à accomplir accompagne un discours de dénigrement systématique de la gestion des collectivités locales, alors même que celles-ci réalisent plus de 70 % des investissements publics et ne s'endettent que pour investir. Discours là encore paradoxal quand la dette des collectivités locales représente 7,5 % du PIB, soit le même niveau que celui enregistré en... 1982, alors que, sur la même période, la dette de l'État a plus que triplé ! Quant aux prélèvements locaux, ils sont trois fois moins importants que ceux de l'État (4,5 % du PIB après la réforme de la taxe professionnelle, contre 13,1 % pour l'État).

Un démantèlement systématique du modèle social et économique français

La stigmatisation de la dépense publique, la référence obsessionnelle au taux de prélèvements obligatoires sans jamais que soit clairement posée sa contrepartie en

termes de services publics sont la traduction d'un programme idéologique. C'est prendre à rebours le choix d'une puissance publique forte, fait par la majorité des partis politiques depuis un demi-siècle et auquel les Français sont légitimement attachés.

Le fait que la Sécurité sociale soit financée par des fonds publics – et donc par des prélèvements obligatoires – a évidemment pour contrepartie un taux de prélèvements plus élevé que dans d'autres pays où cette dépense n'est pas socialisée. A elles seules, les dépenses de santé américaines représentent cinq points de PIB de plus que les dépenses françaises. Ce coût est *in fine* à la charge des ménages, même si cela n'apparaît pas sous la forme de prélèvements obligatoires !

On ne peut prétendre, comme le fait la majorité, « sauver la Sécurité sociale » et multiplier les remboursements pour tenter d'assurer un équilibre comptable. Car remettre en cause la couverture maladie, c'est remettre en cause la nature même de notre protection sociale.

Le même processus est à l'œuvre pour l'éducation. Il faut imaginer le poids financier, la contrainte voire l'angoisse que peut représenter, pour un ménage américain, le fait de devoir financer, souvent par l'emprunt, l'accession de ses enfants à une université, pour réaliser que le fait de payer moins d'impôts ne veut pas dire au final avoir un pouvoir d'achat plus important.

De même, la majorité répète en boucle que les prélèvements obligatoires sur les entreprises sont trop élevés, en oubliant d'une part qu'elles n'en font pas un critère déterminant de leur localisation (il n'est jamais cité dans les premières causes de localisation) et d'autre part que des avantages fiscaux considérables rendent en réalité la fiscalité française très attractive. Ce discours idéologique peut même aller à l'encontre des véritables facteurs de l'attractivité d'un territoire que sont la qualité des infrastructures et de la main d'œuvre, en privant notre pays des moyens de les financer.

COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ ?

L'élection de Nicolas Sarkozy a reposé sur un profond malentendu, que la crise mondiale rend encore plus cruel aujourd'hui. Alors qu'il est élu sur le thème de la rupture, sa politique économique et fiscale n'est en réalité que l'accentuation de la politique menée depuis 2002 et l'apogée de la logique qui inspire la famille conservatrice et libérale depuis bientôt trente ans.

Ce qui est en cause, ce sont les valeurs mêmes sur lesquelles le candidat a bâti sa campagne et construit sa politique. Derrière des discours empruntant à la gauche la valorisation du travail face à la rente, l'exigence de hausse du pouvoir d'achat et de plein emploi, se cachait en fait la dernière résurgence des politiques conservatrices, celles-là mêmes qui ont conduit l'économie mondiale dans la crise.

Une promesse irresponsable : la baisse massive des prélèvements obligatoires

Faite d'abord dans une interview au journal *Le Monde* du 21 février 2007, titrée « Il faut que les Français en aient pour leur argent », la promesse de baisser de quatre points les prélèvements obligatoires allait à contre-courant de toutes les recommandations de bonne gestion des finances publiques. Au moment où cette promesse était faite, la dette publique dépassait depuis quatre ans le critère des 60 % du PIB. Avant et pendant la campagne présidentielle, le rapport de la commission présidée par Michel Pébereau sur la dette publique avait pourtant occupé le devant de la scène. Commandé par le gouvernement Raffarin, il fixait comme impératif « *le maintien du niveau global des prélèvements obligatoires pendant la période de retour à l'équilibre* ». Nicolas Sarkozy prétendait en faire « son livre de chevet » et en reprendre l'ensemble des préconisations.

Et pourtant, le débat public n'a jamais réellement tourné autour de la crédibilité de cette promesse. Au contraire,

l'énormité de celle-ci légitimait un discours sur la rupture avec les pratiques précédentes et visait à donner le sentiment que « tout devenait possible ». En réalité, un malentendu profond allait se révéler dans les mois qui suivirent l'élection, entre la politique que le Président Sarkozy s'apprêtait à mener et les aspirations qu'il avait suscitées.

Le paquet fiscal de l'été 2007 : « l'économie du ruissellement »

Celui qui avait fondé toute sa campagne sur le thème de la rupture, s'exonérant ainsi avec succès du bilan peu flatteur de la majorité à laquelle il appartenait, a en effet immédiatement repris, à une plus grande échelle, la politique de son prédécesseur.

Là où Jacques Chirac avait dépensé au début de son mandat cinq milliards d'euros par an d'allègement de l'impôt sur les revenus les plus élevés, Nicolas Sarkozy projetait d'en dépenser quinze, avec le paquet fiscal de l'été 2007, illustrant ce que les idéologues des révolutions

conservatrices baptisaient dans les années 1980 « l'économie du ruissellement ». Les inspirateurs des politiques de Ronald Reagan et Margaret Thatcher avaient poussé en effet le cynisme jusqu'à soutenir que la meilleure façon d'aider les pauvres était de donner de l'argent aux riches. En déversant des cadeaux fiscaux sur les plus riches, la richesse finirait par ruisseler jusqu'au bas de l'échelle des revenus.

Rien de tel ne s'est passé. Le revenu des salariés les plus modestes a baissé tout au long des « années Reagan ». Quant à l'argument traditionnel selon lequel les baisses d'impôt sur les plus fortunés allaient stimuler l'économie et engendrer des rentrées fiscales, il s'est trouvé tout aussi démenti depuis 2007 qu'il l'avait été lors des précédentes expériences. Dans tous les cas, les déficits publics se sont creusés massivement, la dette s'est envolée et les inégalités se sont creusées.

Les Français attendaient le président du pouvoir d'achat, ils découvrirent un protecteur des grandes fortunes. Ils

attendaient la réhabilitation du travail et une politique tournée vers l'avenir, ce fut l'encouragement de l'héritage et de la rente.

S'il y eu bien rupture, c'est avec les promesses électorales de renouveau, car le paquet fiscal se situe dans la plus pure tradition de la droite française. Les mesures phares du paquet fiscal de l'été 2007 faisaient en effet déjà partie de la panoplie du RPR puis de l'UMP dans les années où Nicolas Sarkozy en devint secrétaire général.

En janvier 2005 déjà, une note de la direction du Trésor⁴ déconseillait fortement au ministre de l'Economie la détaxation des heures supplémentaires.

Cette mesure est profondément injuste. Très peu de salariés peuvent demander à faire des heures supplémentaires, alors que beaucoup plus nombreux sont ceux qui souhaiteraient pouvoir simplement obtenir un emploi

4. Publiée dans *Le Canard enchaîné* du 20 juin 2007.

à temps plein. De même, pourquoi traiter différemment les salariés selon le mode d'organisation du travail dans leur entreprise ou le fait qu'ils ont plusieurs employeurs ?

Pire, la détaxation des heures supplémentaires est, à l'évidence, une mesure absurde dans une période de destruction massive d'emplois. A l'époque déjà, la note de Bercy soulignait le risque « d'un coût exorbitant pour un effet incertain sur le pouvoir d'achat global ». Un mot manuscrit du directeur adjoint du Trésor, auteur de la note, indiquait au ministre : « *désolé, mais c'est vraiment difficile de vous encourager dans cette direction* ». Les résultats n'ont pas tardé à se manifester : le principal effet de la mesure aura consisté à « blanchir » des heures supplémentaires déjà réalisées par les entreprises. Les effets en termes de pouvoir d'achat, constatés par les salariés qui peuvent en bénéficier ont été beaucoup plus modestes que ceux promis par le gouvernement. Et la crise venue, la mesure s'est révélée en complet décalage avec la situation économique. Comment expliquer, alors que la croissance s'effondre et que le chômage explose, que

notre pays continue à enregistrer 676 millions d'heures supplémentaires en 2009 ? Certaines entreprises bénéficient, pour la même année et parfois même simultanément, à la fois de dispositifs d'encouragement au chômage partiel et de la défiscalisation des heures supplémentaires ! Le pire est à craindre lorsque l'activité reprendra, avec des créations d'emplois limitées par un recours accru aux heures supplémentaires et une explosion prévisible du coût de la mesure.

Par ailleurs, comme l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les successions a joué un rôle central au cours du siècle dans la réduction des inégalités. Supprimer la plus grande partie des droits de succession, c'est conforter les inégalités de naissance ; une société où le pouvoir et la richesse se transmettent sans avoir à faire preuve de mérite a un petit goût d'Ancien régime.

Pour démanteler l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) sans donner l'impression d'y toucher, Dominique de Villepin avait inventé à la fin 2006 le « bouclier fiscal »

limitant l'apparente pression fiscale à 60 % du revenu. Sans attendre aucune étude sur les conséquences de cette mesure, Nicolas Sarkozy diminua ce taux à 50 % et ajouta, dans la somme des prélèvements pris en compte, la CSG et la CRDS, réduisant de fait le bouclier initial à un taux réel de 40 %. C'est ainsi que le bouclier fiscal atteint le but qui était celui de ses auteurs : supprimer de fait l'impôt de solidarité sur la fortune ! Les données disponibles montrent que la réalité est très éloignée du discours lénifiant sur le fait de ne pas « travailler plus d'un jour sur deux pour l'Etat ». Le bouclier fiscal permet à des contribuables aisés, qui utilisent les niches fiscales pour réduire leur revenu imposable, de se faire rembourser tout leur ISF et parfois leurs impôts locaux, voire la CSG !

En réalité, contrairement aux promesses de celui qui prétendait aller chercher la croissance supplémentaire « avec les dents », le paquet fiscal n'aura eu pour seul effet tangible que de contribuer au creusement des déficits.

La crise n'explique pas l'ampleur du déficit

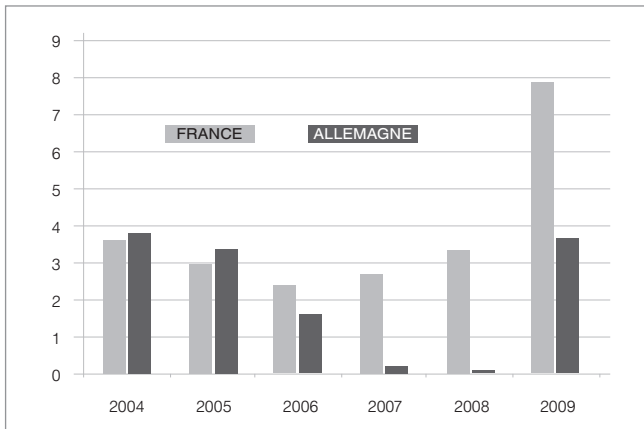
Confronté à cette dégradation des comptes publics, le gouvernement se réfugie aujourd'hui derrière « la crise ». En réalité, si notre pays est incapable de maîtriser ses comptes, c'est que, contrairement à toutes les autres nations européennes, il est le seul avec la Grèce à ne pas avoir réduit son déficit pendant le cycle de croissance qui précédait la crise.

C'est même le contraire qui s'est produit. Les baisses d'impôt décidées en 2006 et 2007 ont conduit à ce que le déficit public se creuse en 2007, alors que la croissance était supérieure à 2 %. Et le montant en année pleine du paquet fiscal a accentué la dérive en 2008.

Résultat : c'est la première fois que notre pays affronte une récession en étant déjà en déficit excessif. En 2005, la France et l'Allemagne étaient toutes deux en déficit excessif (3 % en France et 3,4 % en Allemagne). En 2008, l'Allemagne avait pratiquement ramené son déficit à zéro alors que la France l'a laissé dériver à 3,4 % (graphique page 38).

La conséquence a été claire en 2009 : la récession a creusé le déficit d'un montant comparable dans les deux pays, mais le déficit allemand a été de 3 %, là où le nôtre a atteint 7,5 %, entraînant la France dans une dérive incontrôlée des finances publiques.

Déficit public (% PIB)



Source : Eurostat, déficits des administrations publiques.

Prétendre aujourd'hui que la crise est seule responsable de la dégradation des comptes publics et que le retour de la croissance permettra automatiquement le rétablissement de nos comptes est clairement faux. Le montant considérable du déficit en 2009 et 2010 est très largement structurel, ainsi que le souligne d'ailleurs la Cour des comptes.

Le pouvoir d'achat oublié...

En refusant, en juillet 2007, de donner un coup de pouce au SMIC et de revaloriser la prime pour l'emploi au moment où il distribuait des cadeaux fiscaux aux plus fortunés de nos concitoyens, Nicolas Sarkozy a jeté les bases de l'effondrement de la confiance qui s'amorça dès la fin de l'été 2007. Cette première décision économique fut non seulement une profonde injustice ; ce fut aussi, dans le contexte conjoncturel dans lequel s'exerça la première année de son mandat, une erreur économique majeure.

Car, avec une forte accélération de l'inflation à partir de l'été 2007, ce sont les salariés les plus modestes qui furent les plus

touchés par l'amputation de leur pouvoir d'achat. S'y ajouta le sentiment, fondé, d'une profonde injustice. Les Français ont pu constater que le candidat qui s'autoproclamait « président du pouvoir d'achat » s'est surtout préoccupé de ceux qui avaient déjà tout et à qui il a continué à encore tout donner.

Comment prétendre en juillet 2007 que, faute de marges de manœuvre suffisantes, le gouvernement ne pouvait augmenter le pouvoir d'achat du salaire minimum alors que, dans le même temps, il donnait aux plus fortunés de nos concitoyens la possibilité de toucher presque deux fois plus que ce que leur accordait le bouclier fiscal dans son ancienne formule ? Comment expliquer à nos concitoyens les plus modestes, dont le pouvoir d'achat baissait, qu'il n'y avait pas de marge pour augmenter la prime pour l'emploi alors que, avec la réforme des droits de succession, c'est l'équivalent d'un chèque de 200 000 euros qui était versé à ceux qui héritent d'un patrimoine de 1,5 million d'euros ?

Les Français ont progressivement constaté que « la France qui se lève tôt », qui travaille dur et qui gagne peu,

a supporté tout l'effort de rigueur et qu'elle n'aura été récompensée que par des incantations.

L'absence de mesure en direction du pouvoir d'achat s'est poursuivie avec le plan de relance, dont nous dénonçons à l'époque le caractère « unijambiste »⁵, c'est-à-dire exclusivement centré sur l'investissement et sans aucun volet sur la consommation des ménages. Pour se justifier, la majorité prétendait qu'une relance de la consommation serait plus préjudiciable au commerce extérieur qu'un soutien à l'investissement. C'est inexact : les biens d'équipement sont proportionnellement plus importés que les biens de consommation.

La France était en quasi-récession avant que la crise financière ne commence à produire ses effets. Le pouvoir d'achat du revenu disponible a reculé dès janvier 2008, ce qui a provoqué au premier trimestre de 2008 une baisse de la consommation. Cette baisse de la consommation a

5. Didier Migaud et Pierre-Alain Muet, « Un plan de relance unijambiste », *Le Monde*, 12 décembre 2008.

entraîné celle de l'emploi et de l'investissement à partir du deuxième trimestre 2008 selon un mécanisme récessif typiquement « keynésien »⁶, que le choc de la crise financière en octobre 2008 a transformé en récession profonde avec l'effondrement de l'investissement et des échanges extérieurs.

Dans le plan de relance de janvier 2009, le soutien au pouvoir d'achat se limitait aux 200 euros versés aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), ce qui représentait 760 millions d'euros, soit moins de 3 % du montant de la relance. Et encore, cette mesure ne faisait que corriger les 400 millions de diminution de la prime pour l'emploi, résultant de la non-indexation de celle-ci sur l'inflation, votée dans la même loi de finances pour 2009 pour financer une partie du RSA. Depuis, ce gel de la prime pour l'emploi a été discrètement renouvelé dans le budget pour 2010, cette fois sans aucune justification autre que de dégager quelques économies sur les salariés modestes !

6. Au sens où la chute de l'emploi et de l'investissement résulte de la contraction de la demande.

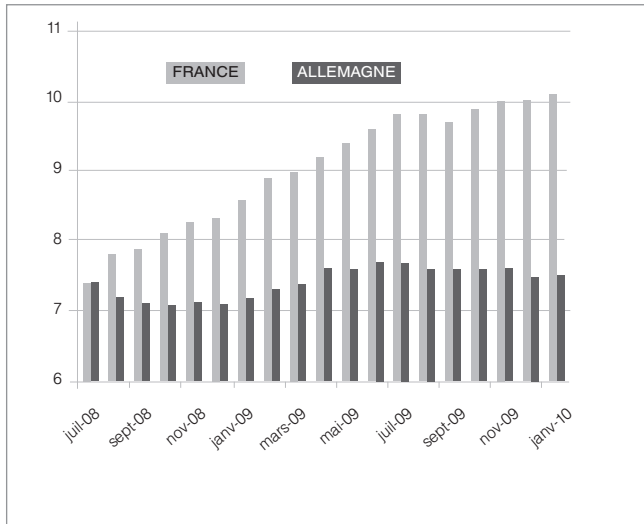
... et l'emploi ignoré !

Quant aux mesures en faveur de l'emploi, leur insuffisance se lit dans la courbe du chômage : 600 000 chômeurs supplémentaires en un an et demi ! Et que dire de la bombe à retardement des chômeurs en fin de droits, qui pourraient atteindre un million en 2010 ? La politique de l'emploi a été inexistante en matière d'emplois aidés et absurde sur le volet des heures supplémentaires. En supprimant les trois milliards d'euros de subvention aux heures supplémentaires, on éviterait 90 000 suppressions d'emplois et on pourrait créer 150 000 emplois jeunes.

Plus ouverte au commerce extérieur que la France, l'Allemagne a connu une récession plus marquée en 2009, mais elle a su en limiter les effets sur l'emploi : son chômage est resté quasiment stable quand le nôtre s'envolait. En juillet 2008, les taux de chômage harmonisés par Eurostat étaient identiques en France et en Allemagne (7,4 %). En janvier 2010, le taux de

chômage atteignait 10,1 % en France, alors qu'il restait de 7,5 % en Allemagne.

Taux de chômage en France et en Allemagne (%)



Source : Eurostat, taux de chômage harmonisés.

L'EXPLOSION DES INÉGALITÉS

En faisant l'impasse sur le pouvoir d'achat, Nicolas Sarkozy n'a pas seulement oublié une promesse de campagne, il s'est aussi trompé sur les facteurs de la récession et les moyens d'en sortir. Car les causes de la crise ne sont pas seulement dans la dérégulation financière, mais aussi dans la stagnation salariale, qui a conduit les plus modestes à recourir au crédit de façon excessive et engendré des situations de surendettement.

En effet, comme la crise de 1929, la crise actuelle a deux faces. La face émergée, c'est évidemment la crise financière. Des exigences de rentabilité incompatibles avec l'économie réelle, entretenues par la multiplication d'innovations financières mal maîtrisées, se sont effondrées comme des châteaux de cartes lorsque les anticipations des marchés se sont retournées.

Mais la crise a une autre face : la pression constante sur l'emploi et les salaires résultant de ces exigences de

rentabilité, qui a profondément creusé les inégalités entre les revenus salariaux et les revenus du capital.

L'économie américaine a continué à croître dans les années 2000, alors même que le salaire médian stagnait, grâce à une demande alimentée par l'endettement des ménages les plus modestes. Cette situation s'est retrouvée de façon moins marquée dans tous les pays européens. D'un côté l'endettement de ménages modestes se substituait à la hausse des salaires pour maintenir la progression de la demande ; de l'autre la dérive des rémunérations des dirigeants alimentait des prises de risque insensées jusqu'à ce que tout s'effondre avec le retournement des marchés.

La montée des inégalités : prémisses des crises de 1929 et 2009

Les économistes, et notamment Keynes, ont depuis longtemps souligné le lien entre développement des inégalités et instabilité financière. Les ménages plus aisés

consomment une part faible de leur revenu et ont une capacité d'épargne importante. Ils sont donc plus portés à la spéculation. Ainsi, une plus forte concentration des revenus entre leurs mains aura un effet direct sur l'instabilité financière. Comme le résume un économiste américain contemporain, « *les inégalités de richesses sont une condition préalable des périodes d'euphorie financière et de bulles. Plus les inégalités sont affirmées, plus les bulles seront importantes et plus douloureuses seront les conséquences de leur éclatement* »⁷.

Comme en 1929, les années qui précèdent la crise de 2008-2009 sont en effet marquées par une formidable accumulation de la richesse au sein d'une petite minorité de la population. Lors de son arrivée au pouvoir en 1933, Roosevelt ne se contenta pas de lancer le New Deal et de réformer en profondeur la régulation financière en séparant les banques d'affaires des banques de dépôt. Il bouleversa profondément et durablement les règles⁸ en

7. Ravi Batra, *The Great Depression of 1990*, New York : Simon and Schuster, 1987.

8. Pierre-Alain Muet, « Retenons toutes les leçons du New Deal », *Le Monde*, 10 mars 2009.

matière de lutte contre les inégalités. A la veille de son arrivée à la Maison Blanche, le taux marginal de l'impôt sur les revenus les plus élevés n'était que de 25 %. Il le fera passer à 63 % et il atteindra 91 % en 1941. Pendant un demi-siècle, les Etats-Unis vivront avec un taux marginal d'imposition sur les très hauts revenus proche de 80 %. Cette fiscalité dissuasive sur les très hauts revenus conduira à une forte réduction des inégalités avant impôts (et *a fortiori* après) ; situation que l'on retrouvera dans presque tous les pays industrialisés dans l'après-guerre.

Les choses vont changer complètement avec les révolutions conservatrices des années 1980. Baisse des impôts sur les hauts revenus et mondialisation vont conduire à une nouvelle explosion des inégalités.

La fraction de la richesse nationale détenue par les titulaires de très hauts revenus va plus que doubler aux Etats-Unis entre 1980 et 2000, passant de 8 % à 16 % du revenu des ménages pour les 1 % les plus riches et de

2,2 % à 7,4 % pour le 1/1000^{ème} des Américains les plus fortunés. Une évolution que l'on retrouvera à peu près dans les mêmes proportions au Royaume-Uni et dans les pays anglophones.

Jusqu'au début des années 2000, la France, comme la plupart des pays d'Europe continentale, semblait avoir échappé à la dérive des hauts revenus. Mais ce n'était qu'un retard du capitalisme continental. L'étude de Camille Landais⁹ en 2007 montre que le même phénomène a été à l'œuvre en France au cours de ces dernières années. Alors même qu'à partir de 2002 le revenu réel en France stagnait en moyenne, celui de la minorité la plus riche a continué à croître très fortement et les inégalités se sont fortement creusées principalement du fait de l'explosion des très hauts revenus.

Ce creusement trouve son explication dans deux phénomènes : la stagnation de la grande majorité des

9. Camille Landais, « Les très hauts revenus en France, 1998-2006 », Paris School of Economics, juin 2007.

salaires au bénéfice de la rémunération du capital tout d'abord, mais aussi, et c'est nouveau, l'explosion des plus hautes rémunérations salariales, notamment celles des dirigeants, qui ont pleinement bénéficié des innovations dans les rémunérations tels que les bonus et stock-options.

Les rémunérations folles des dirigeants

L'étude de Frydman et Saks¹⁰ portant sur le revenu des équipes dirigeantes des cinquante plus grandes entreprises des États-Unis est éclairante : ces rémunérations, qui représentaient 82 fois le salaire moyen en 1935-1939 et qui étaient tombées à quarante pendant les Trente Glorieuses, se sont envolées dans des proportions jamais connues dans le passé à partir de la fin des années 1980, atteignant 300 fois le salaire moyen au début des années 2000. Mais l'étude montre surtout le rôle majeur

10. Carole Frydman et Raven Saks, « Executive compensation, a new view from a long term perspective, 1936-2005 », Federal Reserve, 2008. Voir également sur ce thème Guillaume Duval, *Alternatives économiques*, janvier 2009.

joué par les stock-options et les bonus. Ces dispositifs qui n'existaient pratiquement pas dans les années 1960 représentaient les deux tiers des rémunérations des dirigeants dans les années 2000.

Si l'éclatement de la bulle internet a réduit temporairement les revenus des dirigeants dans la première moitié des années 2000, ceux-ci sont repartis à la hausse pour culminer à nouveau à la veille de l'éclatement de la crise financière. La rémunération moyenne des PDG des 500 sociétés cotées par l'indice Standard & Poors s'élevait en 2007 à 10,5 millions de dollars.

Si la rémunération d'un PDG d'une grande entreprise française reste inférieure à celle de ses confrères américains, elle n'en est pas moins devenue considérable en quelques années : 4,7 millions d'euros annuels en moyenne en 2007 pour les patrons du CAC 40, soit 308 années de SMIC. Et, comme aux États-Unis, les deux tiers de la rémunération des dirigeants français

résultaient, au début des années 2000, des stock-options. Les dirigeants des grands groupes français sont, avec les Britanniques, les patrons les mieux payés d'Europe.

Ces rémunérations folles sont-elles justifiées d'un point de vue économique ? On pourrait accepter le fait qu'un chef d'entreprise soit fortement intéressé aux résultats de son entreprise s'il en assumait de façon symétrique le risque lorsque sa gestion conduit à des pertes. Mais le mode de rémunération des managers comme celui des « traders » est le plus souvent asymétrique : ils gagnent beaucoup quand le cours des actions de l'entreprise augmente, mais ne perdent rien ou presque quand ils baissent. Cela les conduit à prendre un maximum de risques sans en assumer les conséquences. C'est tout particulièrement le cas des « traders » qui touchent des bonus considérables lorsqu'ils gagnent mais laissent leur institution éponger leurs pertes.

L'explosion des rémunérations des dirigeants a conduit à négliger cette réalité fondamentale : les entreprises, ce sont d'abord des hommes et du savoir-faire. Cette dérive

des hautes rémunérations non seulement n'a pas de justification économique, mais elle contribue à la perte de confiance dans le système économique.

Qui oserait dire à un salarié dont la rémunération moyenne est de 1,6 SMIC, à un cadre moyen ou à un patron d'une PME, dont la rémunération moyenne est de 3 SMIC, que leur travail a 100 ou 200 fois moins de valeur que celui d'un patron du CAC 40 qui, en cumulant stock-options et bonus, touche plus de 300 SMIC par an et qui, lorsqu'il quitte son entreprise avec un parachute doré, empoche l'équivalent de 857 SMIC, comme Antoine Zacharias ?

La stagnation des revenus modestes et des classes moyennes

A l'inverse, les salariés les plus modestes subissent la stagnation de leur pouvoir d'achat et la fragilisation de leurs conditions de travail. Le niveau élevé du chômage, les menaces de délocalisations, la perte d'influence des organisations syndicales exercent une pression à la baisse

sur les conditions d'emploi et de salaire. Ces travailleurs précarisés sont ceux qui subissent le plus fortement les effets de la crise depuis 2008 : l'ajustement a porté en priorité sur l'intérim, les contrats précaires et les entreprises de sous-traitance.

La précarité de l'emploi est ainsi l'un des facteurs les plus importants de creusement des inégalités. Car les salariés les plus modestes sont également ceux dont la durée du travail, du fait du temps partiel et des périodes de chômage, est souvent la plus faible : ils n'ont été employés, en moyenne, que 13 semaines dans l'année, contre 51 semaines pour les salariés les mieux rémunérés. Le Conseil des revenus, de l'emploi et de la cohésion sociale (CERC) a calculé que si l'écart de salaire entre les 10 % les plus élevés et les 10 % les plus modestes est en moyenne de 2,8, il est en fait de 13 si l'on prend en compte le salaire réellement perçu sur une année.¹¹ Au total, cette différence place la France dans une situation identique à celle du Royaume-Uni.

11. CERC, *La France en transition*, 2006.

Pour un grand nombre de salariés, le développement des mécanismes de rémunération « à la performance », qui profitent fortement aux salariés les mieux rémunérés, est au contraire synonyme de flexibilisation. Les gains de pouvoir d'achat se concentrent sur les rémunérations variables et non sur les salaires fixes. Le risque économique est ainsi de plus en plus porté par des salariés, souvent modestes. Ce sont leurs rémunérations qui servent de variables d'ajustement en période de crise. Il s'agit d'un renversement profond du fondement même de l'économie capitaliste, qui veut que le risque soit supporté par les actionnaires, ce qui, dans la théorie économique, justifie la rémunération du capital.

Alors qu'une part de plus en plus importante de leurs revenus est variable, beaucoup de salariés voient leurs dépenses de plus en plus contraintes : les dépenses de logement à travers le loyer, les charges comme les abonnements à l'électricité ou à l'eau, les frais d'assurance, les dépenses de télécommunication notamment représentent une part croissante de leur budget. La

part de ces dépenses contraintes a fortement augmenté et, pour les ménages les plus modestes, elle représente la moitié du revenu.¹²

Enfin, si la mondialisation a des effets positifs pour le consommateur des pays industrialisés, son impact est loin d'être favorable aux salariés modestes qui subissent les pressions à la baisse sur leurs rémunérations.

Des inégalités de patrimoine considérables

La détention du patrimoine est beaucoup plus inégale que celle des revenus. En 2003, les 10 % des ménages les plus aisés possédaient la moitié du patrimoine total des ménages et leur patrimoine était en moyenne 400 fois plus élevé que celui des 10 % des ménages les plus modestes (respectivement 380 000 et 900 euros). Si le revenu des PDG les mieux payés de France représente

300 fois le revenu médian, le plus gros patrimoine de France représente environ... 32 000 fois le patrimoine médian ! Les inégalités de patrimoine sont donc sans commune mesure avec les inégalités de revenus.

Ces inégalités ont tendance à se perpétuer entre les générations, avec les donations et successions. Les donations concernent en moyenne moins d'un ménage sur dix, mais un ménage sur deux parmi les 1 % les plus aisés. Et plus le revenu est élevé, plus le montant moyen reçu par héritage augmente.

On reste bien loin d'une société de l'égalité des chances. On mesure mieux également à quel point la politique de Nicolas Sarkozy, dont le paquet fiscal de l'été 2007 est le symbole, s'inscrit dans la perpétuation des privilèges et la négation du discours sur la récompense du mérite et du travail.

12. Conseil d'analyse stratégique, *Sortie de crise : vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance*, 2009.

UN SYSTÈME FISCAL ILLISIBLE ET PEU REDISTRIBUTIF

Notre système fiscal ne contribue plus assez à la réduction des inégalités et se trouve dans une situation singulière par rapport aux autres pays développés. D'une part, le poids de la fiscalité indirecte est relativement élevé ; d'autre part, là où les pays étrangers disposent d'un impôt unique sur le revenu, nous en avons deux : un prélèvement progressif – l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) –, et un prélèvement proportionnel – la contribution sociale généralisée (CSG).

La somme des deux est un peu plus faible que l'impôt sur le revenu des pays comparables de l'Union européenne – elle représentait 7,4 % du revenu en France en 2004 contre 9,1 % dans l'Europe des Quinze –, mais surtout le poids de l'impôt progressif (l'IRPP) y est beaucoup plus faible que celui de l'impôt proportionnel (la CSG). La tendance, notamment sous les gouvernements de droite, a été en effet de réduire la composante progressive de

l'impôt, alors que la CSG a eu au contraire tendance à croître de façon continue pour équilibrer les finances sociales.

La première conséquence est que notre système fiscal est peu redistributif. On imagine *a priori* que l'autre grande composante de la fiscalité, la fiscalité indirecte (TVA, TIPP,...), est neutre sur la progressivité de l'impôt car approximativement proportionnelle au revenu. En réalité, comme elle est assise sur la consommation, elle pèse moins sur les hauts revenus que sur les bas. La fiscalité indirecte représente en effet 11,7 % du revenu des ménages les plus modestes¹³ et seulement 3,3 % du revenu des ménages les plus aisés. Comme le seul impôt réellement progressif est l'IRPP dont le poids est modeste au regard des impôts proportionnels (CSG) ou régressifs (TVA...), l'impôt global payé par les citoyens n'est que faiblement progressif.

13. Gérard Forgeot et Christophe Starzec, "L'impact redistributif des impôts indirects en France", *Economie Publique*, 13 (2), 2003. Les chiffres indiqués dans ce paragraphe correspondent aux déciles de revenus (10 % plus hauts, 10 % plus bas).

Une redistribution à rebours pour les faibles revenus d'activité

La seconde conséquence est que la conjugaison du poids des impôts payés par les contribuables modestes (TVA et CSG) et des allocations sous condition de ressources conduit à une situation aberrante et trop méconnue : ce ne sont pas en France les ménages les plus aisés qui supportent les taux marginaux de prélèvement les plus élevés. De façon paradoxale, les taux marginaux de prélèvement, nets des allocations versées, sont plus élevés au bas de l'échelle de revenus qu'en haut de l'échelle.

Lorsque le titulaire d'un revenu minimum retrouve un emploi, il perd en effet une grande partie des revenus d'assistance et les exonérations d'impôts qui leur étaient liés et, de ce fait, l'augmentation de son revenu peut se retrouver très faible et parfois même quasiment nulle s'il trouve un emploi à temps partiel. C'est pour corriger en partie cette aberration qu'a été créé en 1998 le mécanisme

de l'intéressement, c'est-à-dire la possibilité de cumuler pendant six mois le RMI avec un revenu d'activité.

De même, la prime pour l'emploi a été créée sous le gouvernement Jospin pour répondre à un double objectif : rendre notre fiscalité plus redistributive par la création d'un « impôt négatif » et faire en sorte que le travail « paye » relativement aux revenus d'assistance. Pour corriger l'insuffisante progressivité de notre système fiscal, il avait été envisagé à l'époque de rendre la CSG progressive par un abattement à la base sur la CSG. Refusée par le Conseil constitutionnel, cette mesure a été transformée en un versement compensatoire : la prime pour l'emploi, qui constitue un « impôt négatif », c'est-à-dire un remboursement de l'impôt payé sous une autre forme. Un salarié au SMIC verse en effet aujourd'hui deux mois de salaire net au titre de la TVA et un mois de salaire net au titre de la CSG. De son côté, le RSA a consisté principalement à augmenter et à pérenniser le mécanisme de l'intéressement qui avait été instauré en 1998.

Que représentent ces différents dispositifs ? Comme l'analyse Thomas Piketty¹⁴, une personne seule sans revenu touche 450 euros par mois de RMI. En retrouvant un emploi à temps partiel (vingt heures) au SMIC, son salaire net s'élève à 600 euros. L'intéressement lui permet de cumuler pendant un an ces 600 euros avec 150 euros de RMI. A cela s'ajoute la prime pour l'emploi qui, elle, est pérenne et représente cinquante euros à ce niveau de revenu.

Qu'a modifié l'introduction du RSA ? Rien n'est changé pour la prime pour l'emploi mais il a augmenté et pérennisé l'intéressement, porté de 150 à 200 euros. Il n'est plus nécessaire de se retrouver au chômage pour toucher à nouveau l'intéressement. C'était nécessaire, mais ce n'est pas une révolution ! D'autant moins que la gestion du RSA fait coexister des dispositifs distincts : la PPE est gérée par l'administration fiscale, le RSA par les caisses d'allocations familiales pour les salariés à temps partiel suivant une logique de minima social et par l'administration fiscale pour la part relevant du crédit d'impôt.

¹⁴. *Libération*, 2 septembre 2008.

Cette complexité conduit à exclure un grand nombre de bénéficiaires potentiels de cette mesure.

Des paradis fiscaux au cœur de l'impôt : les niches fiscales

L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen stipule que « *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* ». Force est de reconnaître qu'en raison de la multiplication des dispositifs dérogatoires – les fameuses niches fiscales ou dépenses fiscales dans la terminologie fiscale – l'impôt sur le revenu répond de moins en moins à cet impératif.

En 2003, le Conseil des impôts recensait 418 niches pour les seuls impôts d'Etat. En 2008, on en dénombre 486, soit en moyenne 14 nouvelles chaque année depuis 2003 alors qu'une centaine de mesures « seulement » avaient été créées entre le début des années 1980 et 2003, soit

environ 5 par an. La France est le pays du G7 qui compte le plus grand nombre de niches fiscales avec, en 2003, environ 200 dispositifs de plus que le Canada, l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

Le taux moyen d'imposition devrait croître avec le revenu et se rapprocher du taux marginal d'imposition de la tranche supérieure (40 %) pour les contribuables les plus riches. En fait, c'est l'inverse que l'on observe. Rapporté au revenu fiscal de référence, qui inclut les revenus exonérés et les revenus du capital qui peuvent bénéficier du prélèvement libératoire, le taux moyen d'imposition n'est que de 24,4 % pour les mille contribuables les plus aisés et devient inférieur à 20 % pour les dix plus aisés. On constate ainsi, pour les revenus les plus élevés, une véritable « régressivité » de fait de l'impôt sur le revenu.

En fait, plus on dispose de revenus élevés, plus on utilise les niches fiscales pour réduire son impôt. Parmi les 100 000 contribuables dont les revenus imposables sont les plus élevés, un sur dix réduit son impôt de plus de 25 % ; cette

proportion passe à un sur quatre pour les mille contribuables les plus aisés et à un sur deux pour les dix contribuables les plus aisés. On trouve même des contribuables dont le revenu fiscal de référence était proche de douze millions d'euros et qui n'ont payé aucun impôt sur leurs revenus de 2006 !

Remettre en cause les niches fiscales et en plafonner l'usage à travers l'instauration d'une imposition minimale sont deux composantes de la réforme de la fiscalité des revenus que nous allons développer. Mais avant de l'aborder, il faut au préalable prendre conscience de la formidable injustice du bouclier fiscal.

Supprimer le bouclier fiscal

La réalité est très éloignée du discours lénifiant sur le fait « de ne pas payer plus de 50 % de ce que l'on gagne en impôt ». Il est impossible à un contribuable qui ne dispose que de revenus du travail de payer plus de 50 % de son revenu en impôt. Il faut en réalité posséder un

patrimoine important pour bénéficier du bouclier fiscal. Les deux tiers des sommes restituées au titre du bouclier fiscal concernent en effet des contribuables possédant plus de 15 millions de patrimoine et qui se sont vus rembourser 374 000 euros en moyenne en 2009.

A l'inverse, les contribuables qui ne paient pas l'ISF se partagent moins de 1 % du coût du bouclier. Ce sont des contribuables aux revenus modestes et dont l'imposition du patrimoine résulte de la taxe foncière sur le logement dont ils sont propriétaires. Leur cas était de toute façon déjà pris en compte par l'administration fiscale, qui pratiquait des remises gracieuses. Le bouclier fiscal ne change donc rien pour les titulaires de revenus modestes.

Mais pour les plus fortunés le bouclier instaure un double bonus. C'est ainsi que parmi les contribuables qui disposaient en 2008 de plus de quinze millions de patrimoine, 36 déclaraient un revenu inférieur à mille euros par mois ! Comment, avec un tel patrimoine, peut-on déclarer un revenu aussi faible ? L'explication

est simple : il suffit d'utiliser les niches fiscales qui réduisent la base du revenu imposable (dites niches d'assiette) pour faire quasiment disparaître son revenu imposable. Non seulement ces contribuables s'exonèrent d'impôt sur le revenu mais, avec le bouclier fiscal, ils se font rembourser tout leur ISF et parfois même une partie de leur CSG.

Quant au discours sur le risque d'expatriation, il n'est guère convaincant. Christine Lagarde, à peine nommée ministre de l'Economie en 2007, avait dit vouloir réformer la fiscalité pour rapatrier ces pauvres banquiers qui quittaient la Gare du Nord par le Thalys ou l'Eurostar tous les lundis matins pour rejoindre leur exil britannique, belge ou luxembourgeois. Pourtant, l'impact de ces exils de citoyens inciviques mais fortunés sur la croissance ou l'investissement n'a jamais été démontré. Il n'est pas plus évident que ces départs soient significatifs en volume, ni qu'ils aient été modifiés par le bouclier fiscal. Il n'est donc guère étonnant que l'engagement pris par le gouvernement lors du vote de la loi TEPA de

produire une étude qualitative des délocalisations et relocalisations de contribuables n'ait jamais été tenu.

La mise à jour des effets pervers de la conjonction des niches et du bouclier a contraint la majorité à proposer un plafonnement des niches en 2008, qui atténue mais ne supprime pas ces injustices. Plusieurs niches « d'assiette » – qui rendent non imposables certains revenus – ont été remplacées par des réductions d'impôts moins inéquitable, par la Loi de finances pour 2009. Cependant, plusieurs dispositifs permettent toujours de diminuer son revenu imposable dans des proportions parfois très importantes, tel le dispositif dit « monuments historiques » qui permet de minorer son revenu imposable sans aucune limite. Et d'autres entorses à la prise en compte du revenu réel pour le calcul du bouclier fiscal subsistent avec le refus de prendre en compte les revenus placés pour se constituer une retraite par capitalisation, les revenus tirés de certaines plus-values ou la persistance d'un mécanisme d'abattement pour les revenus tirés de dividendes.

Un bouclier qui exonère les plus riches de tout effort de solidarité !

Mais il y a encore plus choquant ! Si demain le gouvernement était amené à augmenter la CSG pour couvrir les déséquilibres des comptes sociaux, les seules personnes qui en seraient exonérées sont les bénéficiaires du bouclier fiscal. La question s'est déjà posée lors de l'instauration de la taxe de 1,1 % sur le patrimoine destinée à financer le RSA ; les seuls à en avoir été exonérés ont été les plus importants détenteurs de patrimoines bénéficiant du bouclier fiscal.

Confrontée à la démonstration de plus en plus flagrante des injustices du bouclier fiscal, la droite tente de proposer des « solutions » qui sont autant de fausses pistes. Cela est évident pour le projet de remplacement de l'ISF par une tranche supérieure de l'impôt sur le revenu. Certes les très hauts revenus sont majoritairement constitués de revenus du capital, mais on assisterait néanmoins à un transfert de la pression fiscale

vers la fiscalité sur le travail, totalement contradictoire avec la volonté de rééquilibre.

La suppression du bouclier fiscal est un préalable à toute réforme de la fiscalité des revenus. Pour lever immédiatement toute ambiguïté, précisons que supprimer le bouclier fiscal n'a jamais signifié, pour nous socialistes, mettre en place une fiscalité confiscatoire. C'est évident pour les plus modestes, qui ont longtemps servi d'alibi commode à la majorité. Des mécanismes de dégrèvement sur demande existaient, qui assuraient déjà que des contribuables très modestes soient exonérés de taxe foncière. Ils sont sans doute insuffisamment lisibles pour des contribuables très modestes. La situation de petits propriétaires aux revenus réellement très faibles pourrait aisément être prise en compte par une règle de plafonnement de la seule taxe foncière en fonction des revenus.

Surtout, un mécanisme de plafonnement de l'ISF existait avant le bouclier fiscal. Dès lors que le revenu pris en

compte pour le calcul de ce plafond n'est plus « optimisable » par les contribuables, comme il l'est pour le bouclier fiscal, ce mécanisme de plafonnement constitue une assurance satisfaisante, en termes d'efficacité et de justice, pour les contribuables concernés.

POUR UN IMPÔT CITOYEN SUR LE REVENU

Nos concitoyens sont les victimes de la complexité et du manque de lisibilité de l'ensemble des impositions sur le revenu. Ils mesurent mal le poids respectif de chacune et ils considèrent, parfois à raison, que la contribution de chacun n'est pas ajustée à son revenu.

Il y a urgence à mettre en place un véritable impôt citoyen sur le revenu. Prélevé de façon plus moderne, mieux adapté à la diversité des choix familiaux et des parcours de vie, simplifiant le maquis des différents prélèvements et garant de la justice, cet impôt permettrait de rétablir plus de solidarité et d'égalité devant le prélèvement fiscal et social.

Pour y parvenir, nous proposons plusieurs réformes qui seraient autant de progrès vers plus de simplicité et de justice et dont l'aboutissement doit être la fusion de l'IRPP et la CSG dans un impôt sur le revenu progressif. Il faut pour cela retenir le meilleur de chaque impôt : la progressivité de l'IRPP et l'assiette universelle de la CSG.

Prélever à la source pour simplifier le prélèvement et l'ajuster plus rapidement

En préalable à la fusion, il est aujourd'hui urgent de mettre fin à un anachronisme et d'instaurer enfin le prélèvement à la source. Nos concitoyens y gagneraient en simplicité, en facilité de paiement de l'impôt et, surtout, verraient leur impôt s'ajuster immédiatement aux évolutions de leur revenu. Ceci est d'autant plus important que nombre de nos concitoyens connaissent aujourd'hui des évolutions professionnelles moins stables que par le passé et que le chômage peut représenter une menace fréquente.

Cette réforme permettrait également d'intégrer le RSA et la prime pour l'emploi sous forme de crédits d'impôts. Ce serait plus efficace que la gestion complexe du RSA et plus satisfaisant du point de vue de la transparence démocratique. Car les salariés modestes qui payent des montants de TVA et des impôts locaux souvent importants sont eux aussi des contribuables et non des assistés.

Afficher la « vérité des taux »

Alors que les débats médiatiques se focalisent sur le taux marginal de la dernière tranche de l'impôt sur le revenu, actuellement de 40 %, il faut rappeler une vérité : moins de 1 % des contribuables sont imposés dans cette tranche ! Et les Français paient en réalité en moyenne 8 % de leur revenu au titre de l'IRPP.

Le Front Populaire avait souhaité une imposition fondée sur des taux moyens directement lisibles par les contribuables ; l'imposition par tranches avec des taux marginaux a été rétablie par le régime de Vichy, avec pour objectif affirmé d'éviter que des réformes fiscales puissent bénéficier aux seuls contribuables modestes à l'exclusion des plus aisés ! En effet, dans un système par tranches, une baisse de l'imposition des tranches les plus basses bénéficie nécessairement à l'ensemble des contribuables. Un barème en taux effectif permettrait à l'inverse de moduler de façon plus juste la courbe des taux d'imposition. Il serait par exemple possible de

diminuer le taux d'imposition effectif d'un contribuable moyen de 8 à 5 % de son revenu, tout en maintenant celui d'un contribuable plus aisé à 25 %.

Pour permettre à chacun de connaître exactement son taux d'imposition réel, il faut instaurer un nouveau barème, plus juste et plus lisible, fondé sur le taux réel d'imposition et non sur les taux marginaux. Afficher la vérité des taux permet à chacun de comprendre de quelle manière est calculé son impôt et quel sera son poids réel. Cela permettrait notamment à plus de 90 % de nos concitoyens de constater que le poids de l'impôt sur le revenu proprement dit est, pour eux, en réalité inférieur à celui des contributions sociales (CSG et CRDS). L'effet de simplification de ce barème ne joue à plein que s'il se conjugue avec la réforme du quotient familial.

Progresser vers l'individualisation de l'impôt

L'impôt sur le revenu est resté aveugle aux profondes évolutions sociologiques des dernières décennies. L'essor

formidable du travail des femmes, la multiplication des familles recomposées et des trajectoires de vie moins linéaires auraient pourtant dû conduire à reconsidérer l'effet de certaines des caractéristiques de notre fiscalité des revenus.

Aller vers une individualisation de l'impôt sur le revenu semble plus en phase avec la réalité sociologique de notre pays. Indéniablement, l'existence d'une imposition commune au sein des ménages exerce un effet négatif sur l'activité des femmes, dès lors qu'elle réduit le gain final lié à l'augmentation du salaire du conjoint dont la rémunération est la moins élevée dans un couple. Compte tenu de la persistance d'inégalités professionnelles dont sont victimes les femmes, celles-ci sont majoritairement concernées.

La réflexion devrait également s'engager sur l'opportunité d'un remplacement du quotient familial par un mécanisme de crédit d'impôt d'un montant total équivalent, assurant un effort en faveur des familles indépendant du revenu.

La France est en effet le seul pays avec le Luxembourg à appliquer le quotient familial. En Allemagne, Belgique, Etats-Unis, Hongrie, Portugal, Royaume-Uni, le crédit d'impôt par enfant est le même, quelque soit le revenu. L'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas appliquent un abattement forfaitaire par enfant qui croît avec le revenu. Le Danemark, la Finlande, la Suède et l'Irlande ne prennent pas en compte la situation familiale dans l'imposition, mais ont un système d'allocations familiales très développé.

Le régime du quotient familial a en outre perdu une partie de sa cohérence, car il s'est éloigné de l'objectif de prise en compte de la taille de la famille dans l'évaluation des revenus et de la consommation.

L'individualisation de l'impôt peut certes s'envisager en maintenant le mécanisme du quotient familial. Mais il est plus juste, plus simple et plus cohérent avec un crédit d'impôt uniforme par enfant comme cela existe dans la plupart des pays.

Rétablir la progressivité de l'impôt

La progressivité de l'imposition du revenu a été mise à mal depuis 2002. Rétablir cette progressivité répond à la fois à un objectif de justice et d'efficacité. Car la faiblesse de la consommation des ménages sera inévitablement un facteur limitant le retour de la croissance dans les prochaines années. Imposer plus les ménages aisés qui consomment une part plus réduite de leur revenu et modérer l'imposition des revenus les plus faibles et des classes moyennes qui consomment une part importante de leurs revenus est socialement et économiquement justifié.

La réforme de 2007 a en effet bénéficié aux 10 % de ménages les plus aisés qui ont gagné selon l'Insee¹⁵ entre 1 % et 2 % de niveau de vie, alors que les 50 % les plus modestes ont vu leur situation inchangée. En déplaçant les effets de l'abattement de 20 % sur le revenu imposable et en le remplaçant par une baisse générale

des taux d'imposition par tranches, la réforme était neutre, sauf pour les plus aisés qui bénéficiaient à plein de la suppression de ce plafond. Revenir sur l'injustice de cette réforme est évidemment une nécessité. Mais le rétablissement de cette progressivité ne peut se réaliser pleinement que dans la refonte complète de l'imposition des revenus fusionnant l'impôt sur le revenu et la CSG.

Un impôt plus juste fusionnant la CSG et l'impôt sur le revenu

Il est inexact de dire que la moitié des Français sont non imposables puisque tous paient la CSG et la CRDS à un taux proportionnel. La fusion des deux permettrait de rétablir une véritable citoyenneté fiscale, manifestant la contribution de tous aux charges communes. Elle permettrait de prendre en compte les facultés contributives de tous les contribuables, y compris ceux qui ne sont aujourd'hui imposés qu'à la CSG. En outre, alors que l'assiette de l'impôt sur le revenu est mitée par les niches fiscales, l'assiette de la CSG est nettement plus

15. « La redistribution en 2007 et la réforme de l'impôt sur le revenu et de la prime pour l'emploi », *France, portrait social*, Insee, 2008.

large. Le rapprochement des deux bases doit donc s'opérer en direction de la base de la CSG, ce qui suppose la mise à plat et la suppression d'une partie importante des niches fiscales.

La fusion de l'IRPP et de la CSG doit s'accompagner d'une refonte du RSA et de la prime pour l'emploi au sein d'un véritable impôt négatif. Créé à partir du RSA et de la PPE, cet impôt négatif serait majoré pour le revenu d'activité et on pourrait y consacrer les recettes tirées de la suppression du dispositif de subvention aux heures supplémentaires. Il aurait un impact comparable à un relèvement du « socle »¹⁶ du RSA et à un élargissement des bénéficiaires de la PPE. Aujourd'hui, la PPE est équivalente pour un salarié au SMIC à la cotisation d'impôt au titre de la CSG et de l'IRPP. Demain, avec ce nouveau dispositif, le même salarié recevrait un revenu plus élevé.

16. Le « socle » du RSA correspond à l'ancien RMI. Il représente 460 euros pour une personne n'exerçant aucune activité.

Lancer une « révision générale des niches fiscales »

Il est indispensable de remettre à plat l'ensemble des niches fiscales, en procédant à leur évaluation systématique. Sur la base de cette évaluation, l'effort doit d'abord porter sur la limitation du nombre des niches en supprimant toutes celles qui ne répondent pas à des objectifs clairement définis comme l'incitation au développement durable ou à l'emploi. Cette révision doit également corriger toutes les situations dans lesquelles un véritable privilège fiscal s'est substitué à un mécanisme incitatif. C'est le cas par exemple de la réduction d'impôt pour les emplois à domicile, instaurée par la gauche en 1992, et portée à un niveau beaucoup trop élevé par les gouvernements de l'actuelle majorité, qui a transformé une incitation en véritable privilège fiscal.

Surtout, il convient d'assurer un plafonnement effectif de l'avantage qu'un contribuable peut retirer de l'ensemble des niches fiscales auxquelles il recourt. L'indignation de nos concitoyens face à des situations dans lesquelles des

contribuables très aisés parviennent à s'exonérer totalement de leur impôt par le jeu des mécanismes fiscaux dérogatoires a forcé la majorité à se préoccuper du sujet. Mais, avec le plafonnement global actuel, un célibataire disposant de 100 000 euros de revenus dont l'imposition maximale théorique devrait atteindre 28 000 euros peut continuer à ne payer aucun impôt.

Instaurer une imposition minimale

Le plafonnement global des avantages fiscaux et la mise en œuvre d'une imposition minimale produisent des effets a priori assez proches. Mais la solution d'une imposition minimale au-delà d'un certain revenu permet de déterminer plus finement l'avantage maximal dont pourrait bénéficier un contribuable, préservant ainsi une réelle progressivité de l'imposition du revenu.

L'enjeu est à la fois d'éviter que des ménages aux revenus importants puissent en multipliant les niches fiscales s'exonérer du paiement de tout impôt, tout en permettant

à l'ensemble des ménages de bénéficier de façon raisonnable des mécanismes d'incitation fiscale.

Rééquilibrer la taxation des revenus du travail et du capital

La concentration des revenus du capital est encore plus importante que celle de la détention du patrimoine. En effet, si les ménages moyens et modestes se contentent de détenir des comptes sur livret d'épargne, les ménages plus aisés possèdent un patrimoine plus diversifié et plus rémunérateur.

De multiples exonérations concernent les revenus du patrimoine. Leur coût représente 5 milliards d'euros en 2009, soit près d'un quart du prélèvement total sur ces revenus du patrimoine, dont 2,8 milliards d'euros au titre de la seule assurance-vie. Le cumul au sein d'un même ménage de plusieurs produits d'épargne défiscalisée avec des plafonds très élevés doit être mieux encadré. A titre d'illustration, le dépôt moyen sur un PEA (plan d'épargne

en actions) n'est que de 16 000 euros, alors que le plafond est de 132 000 euros ! Pourquoi garder un plafond aussi élevé, qui ne bénéficie qu'à un nombre réduit de ménages très aisés ?

Le prélèvement forfaitaire libératoire au taux de 18 % fait échapper ces revenus à l'imposition progressive et ne bénéficie principalement qu'aux ménages les plus aisés. Compte tenu des multiples exonérations et des effets du prélèvement forfaitaire, moins de 40 % des revenus du patrimoine sont effectivement soumis à l'imposition progressive. La justice fiscale suppose de remettre en cause le prélèvement forfaitaire, en limitant les revenus pouvant bénéficier de ce régime dérogatoire.

Régler la question des stock-options

Depuis plusieurs années, les scandales relatifs aux stock-options et aux bonus sous toutes leurs formes se sont multipliés. Quel est le fond du problème ? Certains salariés et mandataires sociaux perçoivent des rémunérations qui ne

constituent pas des salaires et bénéficient à ce titre d'une imposition plus favorable, sans cotisations sociales ni imposition au barème de l'impôt sur le revenu.

Il est essentiel que tous les revenus du travail soient soumis aux mêmes prélèvements fiscaux et sociaux. Le régime fiscal des stock-options s'est durci, mais il reste trop favorable pour dissuader les abus. Comme pour les distributions d'actions gratuites, les cotisations sociales ne sont pas dues, ce qui explique l'intérêt de ces outils pour les entreprises et les salariés les mieux rémunérés.

Ces instruments sont devenus des rentes de situation et créent l'opacité sur la rémunération des dirigeants des grandes entreprises. C'est pourquoi il faut réserver l'usage de ces instruments aux seules jeunes entreprises innovantes en phase de développement. Ceci peut être fait soit par la loi, soit en réservant le régime fiscal dérogatoire à ces entreprises en phase de développement et en appliquant aux autres les mêmes impôts et cotisations que les salaires. Une question comparable se pose pour les revenus

d'intéressement ou de participation. Les sommes reçues et bloquées pendant cinq ans bénéficient actuellement d'une exonération totale d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales. Elles ne sont imposées qu'au titre de la CSG-CRDS et d'un « forfait social » affecté à la branche maladie du régime général des salariés, dont le taux est de 4 % depuis 2010.

Ceci conduit certaines entreprises à favoriser le développement de ce type de rémunération au détriment des augmentations de salaires. Ces « niches sociales et fiscales » aggravent le déficit structurel des comptes sociaux. Rétablir la justice fiscale suppose d'augmenter le « forfait social », jusqu'à 15 % par exemple. En contrepartie, il faut généraliser le dispositif de la participation légale à tous les salariés, quelle que soit la taille de leur entreprise. Ce dispositif permettant de distribuer aux salariés une partie des bénéfices selon une formule fixée par la loi, il est donc beaucoup moins susceptible d'intervenir en remplacement des augmentations de salaires que les dispositifs d'intéressement définis dans chaque entreprise.

Organiser le débat fiscal autour de l'impôt citoyen

La réforme de l'imposition des revenus suppose une large concertation avec les partenaires sociaux et les associations familiales. Deux sujets doivent être au cœur de cette concertation. Le premier concerne la fusion IRPP-CSG, qui suppose que l'Etat accorde des garanties réelles pour les recettes de la Sécurité sociale. La seconde concerne la question de la prise en compte de la structure familiale dans l'impôt. Cette dernière concertation doit porter à la fois sur la réforme de l'impôt sur le revenu et sur les allocations familiales, car le système actuel maintient une profonde injustice dans l'aide à l'enfant entre les familles qui bénéficient à plein du quotient familial et les familles modestes non imposées à l'IRPP.

Mieux proportionner les impôts locaux aux revenus

Alors qu'entre 1997 et 2002 le gouvernement de Lionel Jospin avait supprimé la part régionale de la taxe d'habitation et mis en place des exonérations de taxes

foncières au profit des personnes modestes ou des plus âgés, la majorité actuelle n'a engagé aucune réforme d'une fiscalité locale des ménages devenue de plus en plus obsolète.

L'heure est venue de rendre l'imposition locale plus juste. Ceci est d'autant plus urgent que, faute d'une réforme rapide, la suppression de la taxe professionnelle conduira inévitablement, nationalement mais également localement, à un report de la charge fiscale vers les ménages.

Pour cela, il faut d'abord s'assurer que le calcul des impôts locaux repose sur la valeur réelle des biens. Les principaux impôts locaux acquittés par les ménages, taxe d'habitation et taxe foncière mais aussi taxe d'enlèvement des ordures ménagères, reposent tous sur des valeurs locatives qui n'ont pas été révisées depuis 1970 et sont parfois très éloignées de la valeur réelle du logement. Très souvent d'ailleurs, cette non actualisation s'opère au détriment des ménages de condition modeste, habitant un logement qui était, à l'époque, considéré comme « de

standing », mais qui ne correspond plus du tout à la définition actuelle de ce terme.

L'imposition locale peut aujourd'hui représenter, pour des ménages modestes, une part importante du revenu. C'est pourquoi devrait être assuré parallèlement un plafonnement de la taxe foncière en fonction du revenu pour les ménages propriétaires de leur logement, dans le cadre du remplacement du bouclier fiscal par un dispositif protégeant réellement les contribuables modestes (cf. tome 2).

De même, pour la taxe d'habitation, l'actualisation des valeurs locatives doit s'accompagner de la mise en place d'un plafond fonction du revenu. La logique d'un impôt local est en effet de tenir compte à la fois de l'usage des biens publics locaux (les valeurs locatives) et des capacités contributives (le revenu). Si la révision des valeurs locatives s'avérait trop difficile à mettre en œuvre, alors il conviendrait de se poser la question de la suppression de la taxe d'habitation et de son remplacement par un impôt local additionnel au revenu comme

cela existe dans certains pays. Cette révision n'a jusqu'ici pas été menée à son terme compte tenu des transferts de charge importants qu'elle occasionnerait et de la difficulté de sa mise en œuvre. La proposition d'une actualisation « au fil de l'eau », lorsqu'un logement est vendu ou change d'occupant, poserait des problèmes d'égalité entre contribuables qui, tout en occupant des logements similaires, verraient leur impôt local varier fortement.

Ces réformes doivent nécessairement s'accompagner d'un renforcement de l'effort de péréquation entre les collectivités locales par la mise en place d'une dotation de péréquation. La réduction des inégalités territoriales est aussi une composante de la réduction des inégalités sociales.

Un impôt plus juste, plus clair, plus simple

La complexité excessive et la multiplicité des dispositifs dérogatoires rendent notre imposition du revenu illisible

pour nos concitoyens et profondément injuste. Une réforme en profondeur s'impose, fusionnant la CSG et l'IRPP dans un impôt progressif, intégrant également la prime pour l'emploi et le RSA. Un impôt plus simple, plus clair, plus juste : tel est le chantier que constitue la réforme proposée d'un impôt citoyen sur le revenu.

LES ESSAIS DE LA FONDATION JEAN-JAURES
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : GILLES FINCHELSTEIN
REDACTEUR EN CHEF : LAURENT COHEN

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW
REALISATION : REFLETSGRAFICS

FONDATION JEAN-JAURES
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS
TELEPHONE : 01 40 23 24 00
TELECOPIE : 01 40 23 24 01
COURRIEL : fondation@jean-jaures.org
SITE INTERNET : www.jean-jaures.org

Pierre-Alain Muet
avec la collaboration de Denis Gettliffe et Guillaume Robert

Un impôt citoyen pour une société plus juste

L'explosion de la dette, le creusement des déficits, la montée des inégalités et du chômage sont autant de manifestations de l'échec persistant des politiques économiques menées par la droite au pouvoir durant la dernière décennie. Celles-ci, loin de moderniser l'économie ou de restaurer le pouvoir d'achat, mettent en péril un système construit sur les principes de justice et de solidarité.

Pierre-Alain Muet rend à ces principes la place centrale qui leur revient. Un impôt citoyen sur le revenu, résultant de la fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu dans un grand impôt progressif, plus simple, plus clair et plus juste, est la première pierre d'une réforme fiscale d'ensemble qui ne doit plus être repoussée.

www.jean-jaures.org

ISBN : 2-910461-89-0
6 €