



N° 1699

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI *visant la justice fiscale*
par le rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune et le renforcement
de la progressivité de l'impôt sur le revenu
(n° 1609),

PAR M. JEAN-PAUL DUFREÛNE
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE	7
I. UN SYSTÈME FISCAL PARTICULIÈREMENT COMPLEXE QUI ENTRETIENT LE SENTIMENT D'INJUSTICE FISCALE ET FRAGILISE LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT	7
A. L'IMPÔT SUR LE REVENU, UN IMPÔT PARMIS D'AUTRES	7
1. Le paradoxe de l'impôt sur le revenu : un impôt de moins en moins significatif dans le budget de l'État mais très identifié	8
2. La CSG, le « second impôt sur le revenu ».....	11
3. La TVA, principal impôt indirect	16
4. Une fiscalité écologique embryonnaire et injuste.....	21
B. LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT, ÉLÉMENT CENTRAL MAIS AUJOURD'HUI FRAGILISÉ	22
II. UNE REDISTRIBUTION GLOBALEMENT EFFICACE MAIS QUI NE SUFFIT PAS À RENDRE LES INÉGALITÉS SUPPORTABLES	26
A. DES INÉGALITÉS MULTIPLES ET PLUS FORTEMENT MARQUÉES D'UN BOUT À L'AUTRE DE LA DISTRIBUTION DES REVENUS	26
1. Les inégalités de revenus : une évolution moins dynamique en France que dans la plupart des pays de l'OCDE.....	26
a. Dans le monde : une forte hausse des inégalités.....	26
b. En France, une relative stabilité des inégalités.....	27
2. Les inégalités de patrimoine : une évolution moins importante depuis les années 1980 mais des niveaux et des compositions très différents.....	30
a. Dans le monde, une tendance à la hausse des inégalités de patrimoine.....	30
b. En France, une moindre augmentation des inégalités de patrimoine depuis les années 1980 mais des inégalités plus structurantes que les inégalités de revenus	31

B. UNE REDISTRIBUTION MAJORITAIREMENT ASSURÉE PAR LES PRESTATIONS SOCIALES	36
1. Une redistribution efficace.....	36
a. L'importance des inégalités primaires... ..	36
b. ...rend l'effort de redistribution d'autant plus important.....	37
2. ...qui souligne toutefois l'insuffisante progressivité de l'impôt sur le revenu.....	38
a. Une insuffisante progressivité du système fiscal.....	38
b. Une assiette mitée.....	40
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	45
EXAMEN DES ARTICLES	59
<i>Article 1^{er}</i> : [art. 885A à 885 ZK du code général des impôts] Rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune	59
<i>Article 2</i> : [art. 197 du code général des impôts] Progressivité du barème de l'impôt sur le revenu	77
<i>Article 3</i> : Gage financier	95
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR .	97

INTRODUCTION

« Seuls 50 % des Français paient des impôts ».

Si cette idée très répandue compte parmi les mythes les plus tenaces qui entourent la fiscalité, son importance dans le débat public est très évocatrice.

Parce que les autres prélèvements et impositions qui concernent les ménages sont moins visibles (TVA, cotisations sociales, CSG), la cristallisation de l'attention et des tensions se fait autour de l'impôt sur le revenu, impôt qui n'est pourtant ni le plus rentable, ni le plus important dans l'ensemble des prélèvements obligatoires français.

Ce constat est fondamental car il souligne le rôle symbolique de l'impôt sur le revenu ainsi que l'importance de l'acceptation politique d'un impôt, en un mot, le consentement.

L'actualité économique et sociale offre une illustration de deux constats principaux qui s'auto-entretiennent : le système fiscal français est devenu trop complexe et illisible et le consentement à l'impôt s'effrite de plus en plus.

Ces évolutions, à l'œuvre depuis plusieurs décennies, s'expliquent en grande partie par l'augmentation des inégalités dans la distribution des richesses et l'injustice de notre système fiscal insuffisamment progressif.

Par conséquent, votre rapporteur estime qu'il est urgent de réintroduire, dans le système fiscal, davantage de justice et de progressivité. Au travers de deux mesures concrètes et ciblées, la présente proposition de loi prévoit de rétablir l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et de revoir le barème de l'impôt sur le revenu pour le rendre plus progressif.

Ces deux éléments ne constituent que la première étape d'une réforme de plus grande ampleur qui prendrait en compte toutes les interactions entre les différentes impositions. Le défi et la priorité que constituent la transition écologique, la révision des taux de TVA, impôt foncièrement injuste, reposant, en proportion de leurs revenus, bien plus fortement sur les foyers les plus modestes, ou la refonte de la fiscalité locale qui demeure bien trop souvent construite sur des référentiels d'un autre temps sont ainsi des exemples de ce que pourraient être ces prochaines étapes.

Votre rapporteur a tenu, dans le temps relativement contraint qui lui était imparti, à auditionner des personnes de profils et d'horizons différents. Très riches, ces auditions ont permis d'aborder la question fiscale sous toutes ses facettes : économique, sociologique, juridique, philosophique et administrative. Les représentants des syndicats et de la société civile auditionnés ont complété l'approche et permis de nourrir une réflexion que la présente proposition de loi ne

saurait, à elle seule, épuiser. Ces auditions ont en effet conforté votre rapporteur dans la nécessité d’appréhender le système fiscal et social dans son ensemble ainsi que dans sa volonté de procéder par étapes.

Dans un premier temps, il semble indispensable d’assainir les fondations de la maison républicaine et de trouver le moyen de réenchanter le pacte citoyen. L’introduction de plus de justice fiscale est la condition *sine qua non* du rétablissement du consentement à l’impôt.

Le présent rapport concentre ses développements sur l’imposition des ménages et, plus particulièrement, sur l’imposition des revenus. Toutefois, isoler un ou plusieurs éléments du système fiscal n’a que peu de sens et l’analyse complète commande d’embrasser une approche plus large permettant de porter un regard éclairé sur l’ensemble des prélèvements français.

Non évoqué dans le présent rapport, le phénomène d’évasion et d’optimisation fiscales, qui concerne très largement les entreprises, et auquel notre collègue Fabien Roussel a consacré, l’année dernière, de riches travaux, doit néanmoins être rappelé car il constitue la toile de fond des questions fiscales. Cet élément est d’autant plus important que la tendance observable depuis 2013 est celle d’un allègement des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises, au prix d’un alourdissement de ceux pesant sur les ménages.

La réforme de l’imposition des particuliers ne saurait donc négliger les enjeux d’une meilleure taxation des entreprises et un renforcement de la lutte contre les comportements d’évitement, lesquels portent une atteinte notable au consentement à l’impôt.

Table des abréviations pouvant être utilisées dans le présent rapport

CSG : contribution sociale généralisée

CRDS : contribution pour le remboursement de la dette sociale

IFI : impôt sur la fortune immobilière

IR : impôt sur le revenu

ISF : impôt de solidarité sur la fortune

PFU : prélèvement forfaitaire unique

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

UE : Union européenne

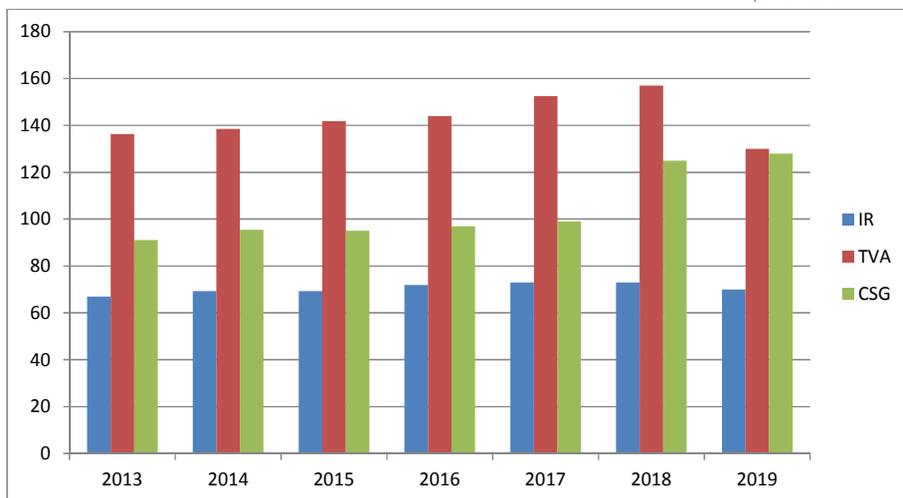
PREMIÈRE PARTIE

I. UN SYSTÈME FISCAL PARTICULIÈREMENT COMPLEXE QUI ENTRETIENT LE SENTIMENT D'INJUSTICE FISCALE ET FRAGILISE LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT

A. L'IMPÔT SUR LE REVENU, UN IMPÔT PARMIS D'AUTRES

ÉVOLUTION DU RENDEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE ET DE LA CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE DEPUIS 2013

(en milliards d'euros)



N.B. Les données pour l'année 2018 sont les données révisées et il s'agit, pour l'année 2019, des prévisions.

Source : commission des finances, sur la base des informations disponibles dans les tomes I des Évaluations des voies et moyens.

Si l'on mesure traditionnellement l'importance d'un impôt à son rendement et à son poids dans les prélèvements obligatoires, la perception qu'ont les contribuables du système fiscal et les représentations de chaque impôt ne coïncident pas parfaitement avec les réalités économiques et budgétaires.

Le tableau ci-dessous, issu des travaux d'Alexis Spire, sociologue auditionné par votre rapporteur, illustre la « *disproportion entre la place occupée par certains impôts dans le champ médiatique et leur poids réel dans les recettes de l'État* », qui permet de comprendre « *comment se perpétue, dans le débat public hexagonal, l'image erronée d'un système fiscal progressif* ».

LES TROIS PRINCIPAUX PRÉLÈVEMENTS DANS LES MÉDIAS EN 2015

	Recettes en milliards d'euros	Clé de répartition des trois principaux prélèvements	Proportion d'apparition dans les journaux télévisés
TVA	141,5	46 %	34 % (88)
CSG	94,5	31 %	8 % (20)
Impôt sur le revenu	69,6	23 %	58 % (148)
Ensemble	305,6	100 %	100 % (256)

Les pourcentages renvoient ici aux trois prélèvements retenus et non à la totalité (il faudrait ajouter la fiscalité locale et autres taxes pour parvenir à l'ensemble des recettes prélevées auprès des ménages).

Les chiffres entre parenthèses indiquent la fréquence d'apparition.

Source : projet de loi de finances 2016 pour les recettes fiscales et archives de l'Institut de l'audiovisuel, exploitation sur 2015, *Inathèque*.

Source : Alexis Spire, Résistances à l'impôt, attachement à l'État. Enquête sur les contribuables français, *Seuil*, septembre 2018.

1. Le paradoxe de l'impôt sur le revenu : un impôt de moins en moins significatif dans le budget de l'État mais très identifié

L'impôt sur le revenu est l'impôt de notre système fiscal le plus identifié. Pourtant, son rendement n'est pas à la hauteur de cette notoriété.

Dans les faits, il ne concerne qu'un nombre réduit de personnes (sur environ 38 000 000 de foyers fiscaux). Il est aujourd'hui fortement concentré sur la moitié seulement des contribuables.

Par ailleurs, il compte de très nombreux dispositifs d'abattements, d'exonérations, de réductions ou de crédits d'impôt qui en réduisent très substantiellement le produit mais aussi la lisibilité et, *in fine*, l'acceptabilité. Au final, le produit de cet impôt est inférieur à ce qu'il pourrait et devrait être.

- *Une part décroissante dans l'ensemble des prélèvements obligatoires*

Sur le long terme, le constat de la baisse de l'importance de l'impôt sur le revenu dans le système fiscal se mesure par l'évolution de son poids dans l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que par son rendement peu dynamique, notamment en le comparant avec celui d'autres impositions (*cf. infra*).

La tendance est toutefois haussière, compte tenu de l'évolution dite spontanée de l'impôt sur le revenu qui correspond à l'amélioration du niveau de vie des contribuables. Alors qu'au cours des années 2000, **le rendement de l'impôt sur le revenu** s'élevait à un peu moins de 50 milliards d'euros, il s'établit aujourd'hui autour de **70 milliards d'euros**.

ÉVOLUTION DU RENDEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ENTRE 2010 ET 2019

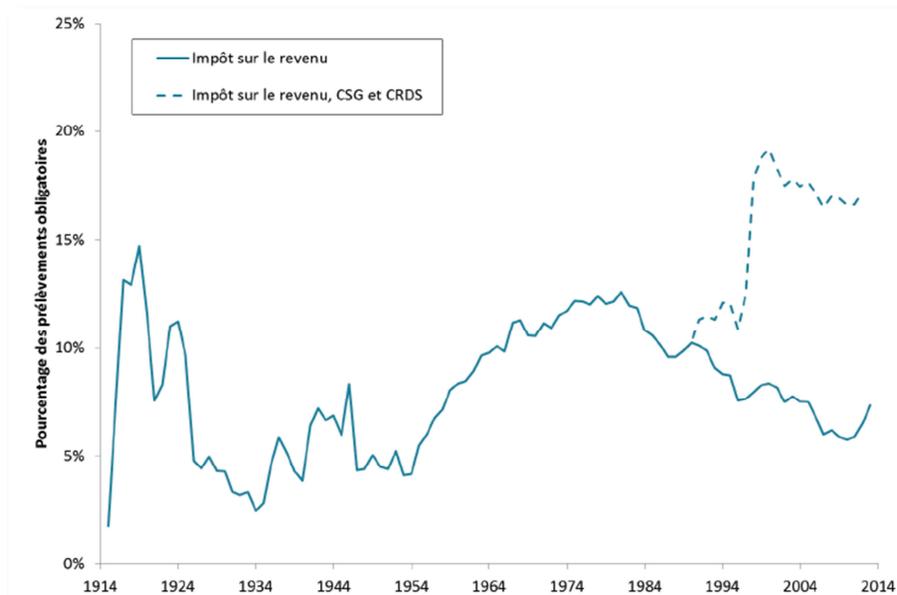
(en milliards d'euros)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
47,4	51,4	59,5	66,9	69,2	69,3	71,8	73	73	70

Source : commission des finances, sur la base des informations disponibles dans les tomes I des Évaluations des voies et moyens.

Sa part dans l'ensemble des prélèvements obligatoires est très variable sur le long terme mais **tendanciellement en baisse depuis le milieu des années 1980**. La part de l'impôt sur le revenu dans l'ensemble des prélèvements obligatoires a atteint un pic en 1982 (12 % des prélèvements obligatoires) et est, en 2013, près de deux fois inférieure (7 % en 2013).

PART DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DANS LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

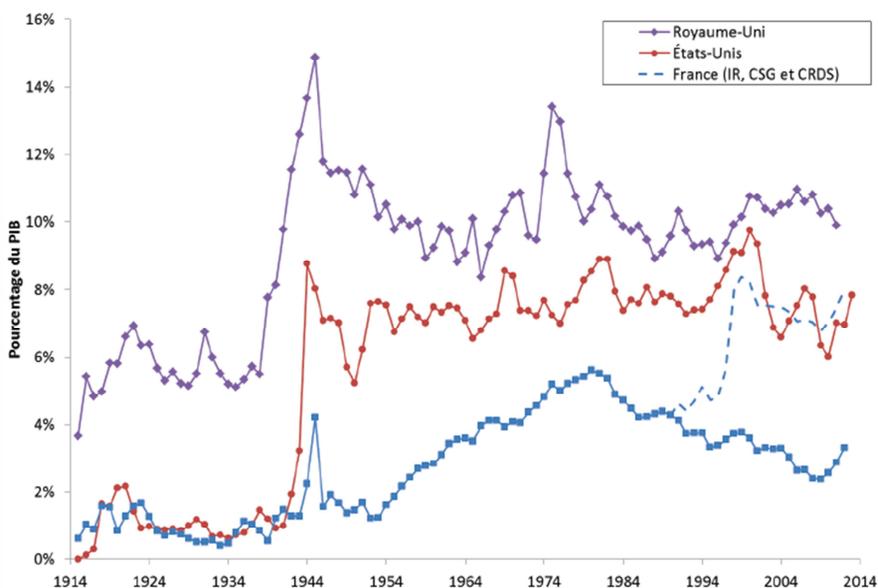


Lecture : L'impôt sur le revenu représente 12 % du total des prélèvements obligatoires en 1981.

Source : PO : 1915-1958 : séries établies par Pierre Villa, ajustées par Piketty (2010) ; 1959-2013 : INSEE (comptabilité nationale, base 2010). Graphique extrait de la note n° 12 de l'Institut des politiques publiques (IPP), 1914-2014 : cent ans d'impôt sur le revenu, Mathias André et Malka Guillot, juillet 2014.

À titre de comparaison, la part des recettes de l'impôt sur le revenu dans le produit intérieur brut (PIB) aux États-Unis et au Royaume-Uni est plus importante alors même que la part des prélèvements obligatoires dans le PIB est plus faible. En 2013, l'impôt sur le revenu représente environ 8 % du PIB aux États-Unis, de 10 % au Royaume-Uni alors qu'il ne représente que 3 % du PIB en France. En revanche, si l'on ajoute à l'impôt sur le revenu, la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), le chiffre atteint est similaire à la situation américaine (8 %).

PART DES RECETTES DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DANS LE PIB EN FRANCE, ÉTATS-UNIS ET AU ROYAUME-UNI



Lecture : Entre 1954 et 1984, les recettes perçues au titre de l'impôt sur le revenu en France sont passées de moins de 1,2 % du PIB à 4,5 % du PIB.

Source : Graphique extrait de la note n° 12 de l'IPP, 1914-2014 : cent ans d'impôt sur le revenu, Mathias André et Malka Guillot, juillet 2014.

- Une tendance récente à la réduction du nombre de foyers imposables qui accentue le phénomène de concentration

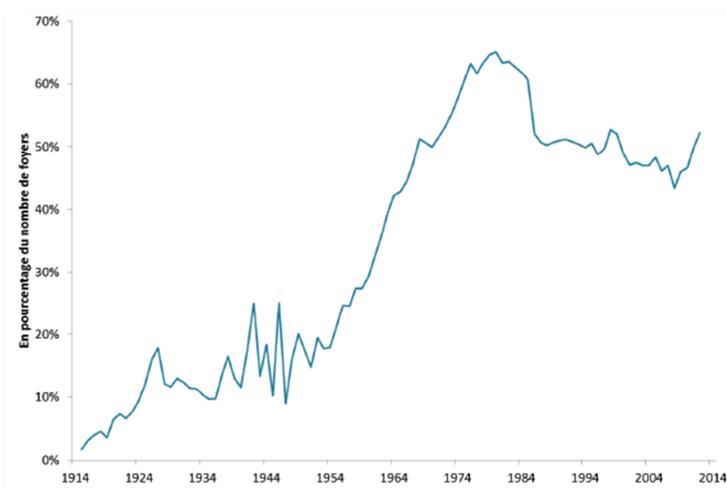
L'analyse du nombre de foyers imposables depuis la création de l'impôt sur le revenu fait apparaître deux grandes périodes :

– **de 1914 à 1984**, en dépit des évolutions erratiques correspondant aux périodes des guerres mondiales, **le nombre de foyers imposables a connu une régulière progression** : de moins de 10 % de la population en 1914, la part des foyers imposables a dépassé 50 % en 1967 et atteint plus de 60 % au milieu des années 1970 ;

– **de 1984 à 2014**, l'évolution est plus irrégulière et la **tendance baissière**, plus au moins stabilisée en moyenne autour de 50 % de la population.

Par ailleurs, **l'impôt sur le revenu est fortement concentré** sur une petite partie de la population. En moyenne, les **10 % des foyers dont les revenus sont les plus élevés s'acquittent à eux seuls de 70 % du produit net de l'impôt sur le revenu.**

PART DES FOYERS IMPOSABLES ENTRE 1914 ET 2014



Source : Données entre 1915 et 1998 tirées de Piketty (2001, p. 347).
Administration fiscale entre 1999 et 2012.

Lecture : Nombre de foyers assujettis à l'impôt sur le revenu en proportion de la population adulte.

Source : Graphique extrait de la note n° 12 de l'IPP, 1914-2014 : cent ans d'impôt sur le revenu, Mathias André et Malka Guillot, juillet 2014.

2. La CSG, le « second impôt sur le revenu »

- *Un impôt particulièrement rentable*

Initialement conçue comme un prélèvement visant à assurer le financement de la protection sociale, la CSG se différencie de l'impôt sur le revenu par ses caractéristiques fondamentales : impôt proportionnel dont l'assiette, très large, ne souffre de presque aucun mitage, elle s'est rapidement imposée comme un impôt rentable, taxant l'ensemble des revenus (travail, remplacement, capital...), au point de pouvoir être qualifié de « *second impôt sur le revenu* ».

Imposition récente, introduite dans la loi de finances pour 1991 ⁽¹⁾, la CSG a connu une hausse rapide de son rendement : elle a rapporté 3,7 milliards d'euros en 1991, 91 milliards d'euros en 2013 et devrait rapporter près de 130 milliards d'euros en 2019.

Depuis 1998, son produit est supérieur à celui de l'impôt sur le revenu ; depuis 2018, il est supérieur à 100 milliards d'euros.

(1) Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991.

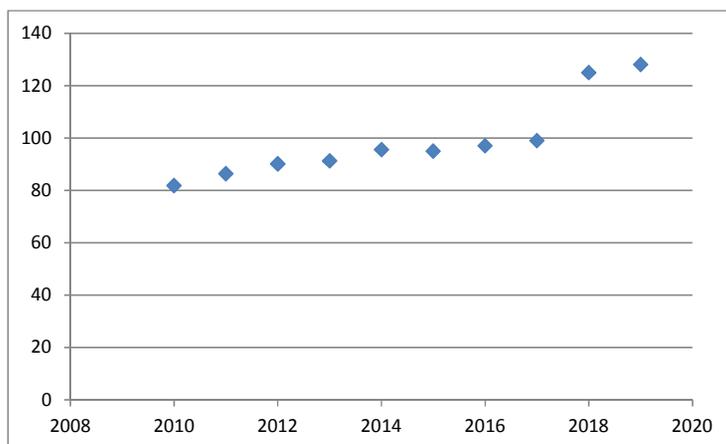
ÉVOLUTION DU RENDEMENT DE LA CSG ENTRE 2010 ET 2019

(en milliards d'euros)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
81,8	86,4	90,1	91,2	95,5	95	97	99	125	128

Source : commission des finances, sur la base des informations disponibles dans les tomes I des Évaluations des voies et moyens.

ÉVOLUTION DU RENDEMENT DE LA CSG ENTRE 2008 ET 2019



Source : commission des finances, sur la base des informations disponibles dans les tomes I des Évaluations des voies et moyens.

RENDEMENT DE LA CSG PAR ASSIETTE

(en milliards d'euros)

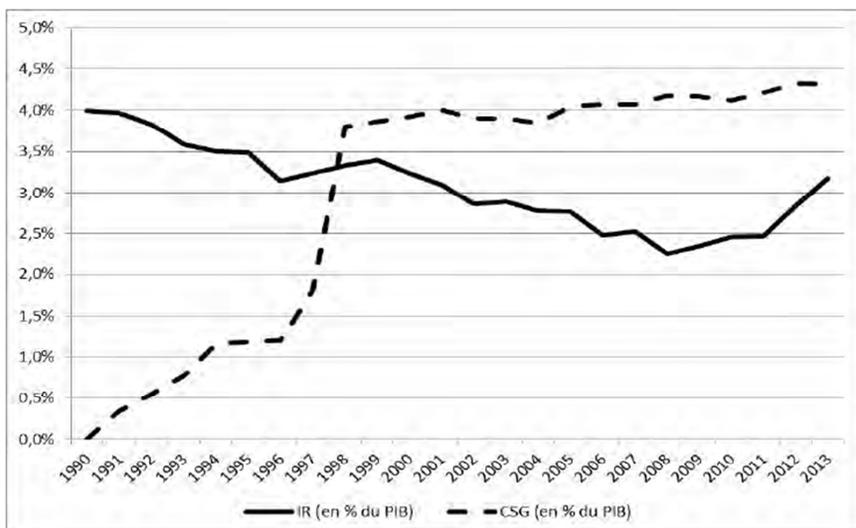
	2013	2017	2018 (p)	2019 (p)
CSG activité	67,6	68,8	86,9	89
CSG remplacement	18,8	19,1	23,9	24,6
CSG capital	10,4	10,8	13,4	13,4
Autres	0,2	0,3	0,8	1
CSG brute	97	99	125	128

Source : DSS/SDEPF/6A.

Le graphique ci-dessous illustre que la part relative de l'impôt sur le revenu dans le PIB a diminué plus fortement que la hausse de la part relative de la CSG. Dit autrement, la part d'un impôt proportionnel dans la richesse nationale s'est accrue quand celle d'un impôt progressif s'est détériorée. **Par conséquent, c'est la progressivité du système fiscal dans son ensemble qui s'est détériorée.**

PARTS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE LA CSG DANS LE PIB DEPUIS 1991

(en % du PIB)



Source : CPO (d'après les données de l'INSEE (comptes nationaux base 2005), de la DSS et de l'annexe « évaluation des voies et moyen » au PLF pour 2014)

- *Un impôt qui repose plus lourdement sur les contribuables dont les revenus sont modestes*

Depuis sa création, la CSG a fait l'objet de plusieurs aménagements qui ont engendré une légère atténuation de son caractère proportionnel par le biais d'un semblant de progressivité.

Ainsi, les dispositions spécifiques applicables aux pensions de retraite et d'invalidité qui emportent, selon les cas, sous conditions de ressources, une exonération de CSG ou un assujettissement à taux réduit de 3,8 %, en application de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale, en sont les illustrations.

Par ailleurs, bien que les taux applicables à chaque type de revenus soient identiques, la diversité des taux en fonction de la catégorie de revenus, d'une part, et du niveau de revenus, d'autre part, ainsi que le caractère déductible à l'impôt sur le revenu d'une partie de la CSG remettent en cause le caractère « purement » proportionnel de la CSG.

TAUX DE CSG EN FONCTION DES PRINCIPALES CATÉGORIES DE REVENUS

(en %)

Catégorie de revenus	CSG déductible	CSG non déductible	Total
Revenus d'activité	6,8	2,4	9,2
Revenus de remplacement			
Pensions de retraite et d'invalidité	5,9	2,4	8,3
Autres revenus de remplacement (allocations chômage, indemnités journalières de sécurité sociale...)	3,8	2,4	6,2
Revenus de remplacement à taux réduit	3,8	0	3,8
Revenus de remplacement à taux nul	0	0	0
Revenus du capital	6,8	3,1	9,9

Source : commission des finances.

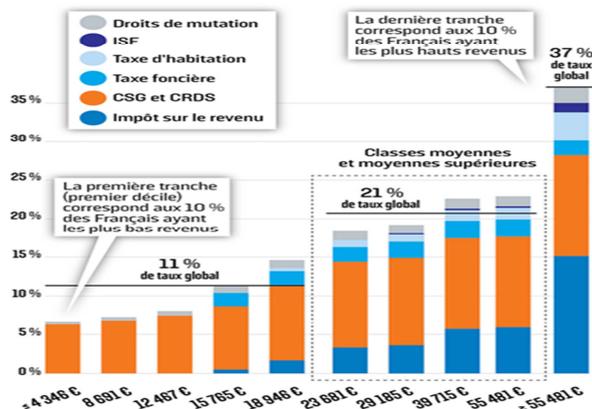
La CSG, ce « second impôt sur le revenu », est donc le plus important depuis plus de vingt ans. Ainsi, un outil conjoncturel, instauré pour répondre à la crise économique et sociale du début des années 1990, est-il devenu un outil structurel de notre système fiscal. La CSG a connu un développement exponentiel et pris une place prépondérante dans le financement de la protection sociale quand, dans le même temps, les politiques d'exonération de cotisations patronales se sont significativement accrues.

Considérant son caractère très largement proportionnel, votre rapporteur estime considère que la CSG a pris une place bien trop significative dans notre système fiscal et qu'en prenant insuffisamment en compte les capacités contributives de nos concitoyens, cela porte atteinte à l'exigence de justice fiscale. Pour les personnes aux revenus modestes, le poids que représente la CSG dans les prélèvements obligatoires auxquels ils sont assujettis est particulièrement élevé et entretient un sentiment d'« écrasement ».

Ce phénomène, récemment rappelé par l'IFRAP dans un article publié dans *Le Parisien* le 13 février 2019, doit inciter à conduire une réflexion sur les perspectives d'évolution de la CSG. Comme l'illustre l'infographie reproduite ci-après, la CSG et la CRDS représentent une part d'autant plus significative dans l'imposition des ménages que leurs revenus sont faibles.

Le poids écrasant de la CSG

Taux global des impôts directs sur les ménages en 2017, par tranche de revenu fiscal de référence



Souvent méconnu, la CSG est un impôt « invisible » mais dont le poids dans les prélèvements des ménages, qui s’est singulièrement accru ces dernières années et, encore récemment, avec la hausse de 1,7 point adoptée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 ⁽¹⁾, considérable. C’est un impôt dont l’assiette est très large et qui concerne tous les citoyens, dès le premier euro.

La baisse de la CSG, ou un renforcement de la progressivité par le biais d’une diminution des taux sur les revenus d’activité en parallèle d’une hausse des taux portant sur les revenus du capital, pourraient être envisagées afin de rendre cet impôt plus juste, d’une part, et moins pénalisant pour le pouvoir d’achat des Français, d’autre part. De telles mesures ne sauraient toutefois être abordées sans rappeler la vocation originelle de la CSG dont les recettes sont affectées au financement de la sécurité sociale. L’équilibre de notre modèle social ne devrait ainsi pas être fragilisé.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel n’interdit pas formellement d’introduire davantage de progressivité dans la CSG. Elle limite toutefois les marges de manœuvre du législateur. Celui-ci doit en effet veiller à ne pas méconnaître le principe d’égalité devant les charges publiques, tout en prenant en compte l’ensemble des facultés contributives de chacun. Dans une décision de 2000 ⁽²⁾, le Conseil constitutionnel indique ainsi que « *s’il est loisible au législateur de modifier l’assiette de la contribution sociale généralisée afin d’alléger la charge pesant sur les contribuables les plus modestes, c’est à la condition de ne pas provoquer de rupture caractérisée de l’égalité entre ces contribuables ; que la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d’une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci ; que le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l’ensemble des*

(1) Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

(2) Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

facultés contributives créée, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 » (considérant 9). En l'espèce, la disposition censurée prévoyait d'introduire une réduction dégressive de CSG [et de CRDS] sur certains revenus d'activité mais le dispositif introduit par le législateur « *créait des disparités manifestes en ne tenant pas compte des capacités contributives* »⁽¹⁾.

3. La TVA, principal impôt indirect

- *Un impôt injuste*

Invention française, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt indirect très rentable mais foncièrement injuste. La TVA frappe uniformément les consommateurs, quelle que soit leur situation économique et financière. Par conséquent, elle représente, en proportion de leurs revenus, une charge plus importante pour les ménages dont les revenus sont les plus faibles. Il s'agit donc d'un impôt inique.

Dans une récente analyse publiée en février 2019⁽²⁾, l'Insee a mis en lumière les effets d'une hausse de la TVA sur la redistribution, le niveau de vie et la pauvreté. À court terme, une hausse de la TVA se traduit, la même année, par une augmentation des prix à la consommation. Des « effets de second tour » sont observés dans un deuxième temps : la hausse des prix conduit à une progression de l'inflation qui entraîne (sauf exceptions notables depuis les dernières lois budgétaires⁽³⁾) une revalorisation du montant des prestations sociales (RSA, prestations familiales) et du SMIC par la mécanique de l'indexation qui implique leur revalorisation.

Ce constat est toutefois contrebalancé par le caractère partiel de l'effet de rattrapage ici décrit. L'étude souligne ainsi que les 10 % les plus pauvres ne bénéficient pas du rattrapage car « *leur consommation est supérieure aux gains* »⁽⁴⁾.

Pour leur part, les effets d'une baisse de la TVA sur les inégalités peuvent s'avérer complexes à appréhender compte tenu des incertitudes relatives à l'impact de cette baisse sur le niveau des prix mais également des moindres rentrées budgétaires limitant les moyens financiers de politiques redistributives. Compte tenu de ces éléments, une diminution de la TVA, intéressante en termes de justice fiscale, ne saurait constituer le seul et unique levier d'une politique de lutte contre les inégalités.

(1) *Commentaire de la décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 précitée.*

(2) *Insee, Analyses, n° 43, février 2019.*

(3) *À cet égard, les dispositions de la loi de finances pour 2019 et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 ayant toutes deux procédé à une moindre revalorisation des prestations sociales constituent des illustrations des exceptions évoquées.*

(4) *Mathias André, lors de son audition par votre rapporteur.*

- *Un impôt très encadré par le droit de l'Union européenne*

Les règles applicables à la TVA en Europe sont définies par la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Elles déterminent les règles applicables pour l'ensemble des membres de l'Union européenne tout en leur laissant le soin de fixer, dans le respect du cadre juridique d'ensemble, le nombre et le niveau des taux. Aux termes des articles 96 à 99 de la directive, les États membres :

- définissent un **taux normal** qui ne peut être inférieur à 15 % et s'applique à tous les biens et services qui ne sont pas exonérés (article 96) ;

- peuvent définir **un ou deux taux de TVA réduits** applicables à une liste d'opérations strictement précisées dans l'annexe III de la directive et qui ne peuvent être inférieurs à 5 % (article 99). Parmi les biens et services susceptibles de bénéficier d'un taux de TVA réduit, figurent notamment les denrées alimentaires.

Pour des raisons historiques ou économiques, les États membres peuvent également bénéficier de nombreuses exceptions. Ainsi, les États qui appliquaient, avant l'entrée en vigueur de la directive du 19 octobre 1992⁽¹⁾ relative au rapprochement des taux de TVA, des exonérations (taux zéro) ou des taux réduits inférieurs au nouveau taux maximum de 5 %, peuvent continuer à les appliquer.

La France utilise la latitude laissée aux États membres dans la détermination des taux réduits. Le taux de TVA « super-réduit » de 2,1 % est notamment appliqué aux médicaments remboursés par la sécurité sociale, à la presse, et à la contribution à l'audiovisuel public (CAP).

Outre les taux applicables dans les outre-mer, la France compte quatre taux : le taux normal à 20 %, deux taux réduits à 10 % et 5,5 % et le taux super-réduit à 2,1 % évoqué ci-dessus. Votre rapporteur rappelle que le taux normal de TVA est passé de 19,6 % à 20 % sous le précédent quinquennat : le taux de 20 % est ainsi applicable depuis le 1^{er} janvier 2014.

À titre d'illustration, le tableau ci-dessous indique la situation de chaque État membre du point de vue des taux de TVA.

(1) Directive 92/77/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, complétant le système commun de taxe sur la valeur ajoutée et modifiant la directive 77/388/CEE (rapprochement des taux de TVA).

LISTE DES TAUX DE TVA APPLICABLES DANS LES ÉTATS MEMBRES EN JUILLET 2018

(en %)

État membre	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
Irlande	4,8	9/13,5	23
Grèce	-	6/13	24
Espagne	4	10	21
France	2,1	5,5/10	20
Croatie	-	5/13	25
Italie	4	5/10	22
Chypre	-	5/9	19
Lettonie	-	12	21
Lituanie	-	5/9	21
Luxembourg	3	8	17
Hongrie	-	5/18	27
Malte	-	5/7	18
Pays-Bas	6	6	21
Autriche	-	10/13	20
Pologne	-	5/8	23
Portugal	-	6/13	23
Roumanie	-	5/9	19
Slovénie	-	9,5	22
Slovaquie	-	10	20
Finlande	-	10/14	24
Suède	-	6/12	25
Royaume-Uni	-	5	20

Source : Commission européenne, Taxud.c.1(2018).

- *La baisse de la TVA sur les produits de première nécessité, une piste intéressante qui présente quelques obstacles*

La baisse du taux de TVA sur les produits dits de première nécessité pourrait permettre d'améliorer le pouvoir d'achat des ménages, en particulier pour les foyers dont les ressources sont les plus limitées. Coûteuse, cette mesure devrait néanmoins faire l'objet d'une compensation pour limiter les pertes de recettes pour l'État.

Au-delà des aspects strictement budgétaires, plusieurs difficultés, notamment soulignées lors des auditions que votre rapporteur a conduites, doivent être soulignées :

– il n'y a ***a priori*** pas d'obstacle de nature juridique ou technique **indépassable** à une modification du taux de TVA sur les produits de première nécessité. La faisabilité d'une telle réforme dépend de la capacité de la France à convaincre l'ensemble des États membres de l'Union européenne d'accepter une nouvelle dérogation ;

– il n'y a **pas d'automatisme entre la baisse du taux de TVA et la baisse du prix**. Les effets attendus d'une baisse de la TVA sur certains produits pourraient ne pas se manifester, en particulier dans le cas où les producteurs ne répercuteraient pas cette baisse de TVA sur le prix proposé aux consommateurs.

Désormais bien documentés, les effets de la baisse du taux de TVA à 5,5 % pour la restauration illustrent le risque de ne pas parvenir à l'objectif poursuivi. **Pour que la baisse du taux de TVA profite effectivement aux consommateurs, il est indispensable que les producteurs et fournisseurs la répercutent sur le prix final et non sur leurs marges.**

Ce constat, notamment dressé par le Conseil des prélèvements obligatoires en 2015 ⁽¹⁾ a été récemment confirmé par l'Institut des politiques publiques ⁽²⁾.

(1) CPO, La taxe sur la valeur ajoutée, décembre 2015.

(2) IPP, Qui a bénéficié de la baisse de la TVA dans la restauration en 2009 ?, note n° 32, mai 2018, Youssef Benzarti et Dorian Carloni.

Effets de la baisse du taux de TVA dans la restauration

« Dans la restauration, l'abaissement du taux de TVA a été répercuté à hauteur de 20 % sur les prix TTC à moyen terme (entre juillet 2009 et décembre 2011) et un peu moins de 30 % de l'effet aurait conduit à des revalorisations salariales. » (rapport du CPO précité).

Extrait de la note de l'IPP précitée.

« Nous montrons que, trente mois après la baisse de TVA, les prix ont seulement diminué de 1,9 %, tandis que le coût des salaires et des fournitures a seulement augmenté de 4,1 et de 5 %, respectivement, et que les bénéficiaires des propriétaires ont augmenté d'environ 24 %.

« Ces estimations nous permettent de conclure que :

« (1) l'effet sur les consommateurs a été limité,

« (2) les employés et les fournisseurs se sont partagé respectivement 18,6 % et 12,1 % des gains enregistrés et

« (3) la réforme a surtout bénéficié aux propriétaires des restaurants, qui ont empoché environ 56 % de la baisse de taxe. Nous analysons aussi l'effet des augmentations de TVA de janvier 2012 (de 5,5 % à 7 %), puis de janvier 2014 (de 7 à 10 %) et nous remarquons que les prix ont augmenté entre 4 et 5 fois plus qu'ils n'ont diminué après la réduction de la TVA.

« Cela montre que les baisses temporaires de TVA bénéficient essentiellement aux entreprises plutôt qu'aux clients, et qu'une fois annulées, elles peuvent faire monter les prix d'équilibre. »

Compte tenu de ces éléments, votre rapporteur considère que plusieurs mesures pourraient être envisagées afin de limiter le caractère injuste de la TVA et d'améliorer le pouvoir d'achat des Français. La France pourrait être à l'initiative d'une réflexion et d'une renégociation de la directive TVA pour permettre l'instauration d'un taux zéro sur les produits de première nécessité. À l'échelon national, plusieurs pistes existent : la catégorie des produits de première nécessité pourrait être élargie à d'autres biens et services qui sont des besoins vitaux pour nos concitoyens. À titre d'illustration, les consommations de gaz et d'électricité sont soumises à un taux de TVA de 20 % actuellement. Par ailleurs, le taux de TVA de cette catégorie pourrait être revu à la baisse. Dans tous les cas, ces changements impliqueront une mobilisation politique forte pour s'assurer que les baisses de TVA mises en œuvre conduisent à une baisse effective des prix. Dans ces conditions, le rôle et les missions de l'actuel Observatoire des prix et des marges des produits alimentaires pourraient être réexaminés.

4. Une fiscalité écologique embryonnaire et injuste

Fiscalité et environnement

Ambivalentes, les relations entre inégalités et environnement n'en sont pas moins essentielles dans une double perspective de justice sociale et de transition écologique. De manière générale, plus le contexte économique est inégalitaire et tendu, plus il est plus difficile d'opérer une transition écologique et environnementale.

Par ailleurs, les inégalités de revenus se traduisent notamment dans les inégalités de pollution. Dit autrement, les plus hauts revenus sont aussi souvent les plus gros pollueurs.

Se pose alors la question de l'outil fiscal : à l'image de la TVA, une taxe unique sur le carbone pèsera plus fortement sur les ménages dont les revenus sont les moins aisés que sur les plus fortunés ainsi que sur les ménages dont les dépenses sont les plus contraintes. Dans cette perspective, le « prix » constitue un signal dont l'impact sur les capacités contributives du producteur/consommateur n'est pas unique et, par conséquent, l'effet incitatif (propre de la fiscalité environnementale) diffère selon les catégories de ménages.

Ainsi, une taxation non différenciée produit des effets pervers car elle renforce les inégalités initiales sans avoir d'effet concret et/ou suffisant sur les comportements des acteurs économiques (consommation et/ou production). C'est le cercle vicieux des inégalités économiques qui engendrent des inégalités environnementales et des politiques environnementales qui peuvent renforcer les inégalités sans agir sur la consommation ou la production de ceux qui polluent le plus.

Moindre en comparaison de celle pratiquée dans d'autres pays européens, la fiscalité écologique, principalement incarnée dans notre pays par la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), dont le rendement s'élevait en 2017 à 11 milliards d'euros et 13,3 milliards d'euros en 2018 ⁽¹⁾, présente les mêmes inconvénients que la TVA.

Son caractère anti-redistributif pénalise plus fortement les ménages dont les ressources sont les plus faibles et pour lesquels les alternatives manquent cruellement. Elle pèse ainsi plus lourdement sur les dépenses des ménages des premiers déciles que sur les plus aisés. L'actualité a malheureusement souligné avec force cette difficulté.

La question de la transition écologique se pose avec d'autant plus de difficultés qu'une société est inégalitaire. Ce constat, dressé par Lucas Chancel lors de son audition par votre rapporteur, souligne la nécessité de redoubler d'efforts en matière de lutte contre les inégalités.

La transition écologique est par ailleurs une question qui ne saurait être abordée que sous l'angle de la fiscalité. Elle nécessite également des mesures très ciblées sur l'éducation, la sensibilisation, la prévention et la communication. Dans

(1) Source : Évaluations des voies et moyens (tome I) annexées au projet de loi de finances pour 2019. Pour 2017, le chiffre est celui de l'exécution, pour 2018, celui de la prévision révisée.

cette perspective, la fiscalité, par son caractère incitatif, doit être mobilisée comme un outil dont l'efficacité doit être repensée pour ne pas accentuer les inégalités économiques déjà très marquées.

Votre rapporteur considère que justice fiscale et justice environnementale sont indissociables. Elles ne peuvent pas être considérées de manière séparée. La transition écologique, impératif de notre époque, ne saurait accentuer les fractures sociales et les inégalités économiques.

À rebours d'outils fiscaux anti-redistributifs, la fiscalité écologique doit être davantage « offensive » et « positive », c'est-à-dire ambitieuse et incitative mais véritablement distributive et en aucun cas punitive (Lucas Chancel). Elle doit également être modulée en fonction des alternatives existant ou non à la consommation de biens ou services dont l'empreinte carbone est lourde. La contribution des entreprises à la transition écologique, notamment celles dont les activités sont les plus polluantes, ne doit pas non plus être occultée. En tout état de cause, la fiscalité écologique est aujourd'hui très insuffisante pour financer la transition écologique.

B. LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT, ÉLÉMENT CENTRAL MAIS AUJOURD'HUI FRAGILISÉ

« Le taux de prélèvement obligatoire est passé de 15 % de la richesse produite en 1945 à 45 % en 2017. Un tel système de solidarité collective ne peut perdurer que s'il repose sur un accord relativement large de celles et ceux qui y participent. »⁽¹⁾

Au fondement des démocraties modernes comme du pacte civique et républicain, la notion de consentement à l'impôt est essentielle. Son évolution est un indicateur précieux de l'acceptation politique de l'impôt et, partant, du sentiment de justice fiscale.

Le consentement à l'impôt est plus ou moins fort selon les époques et les populations. Il est aujourd'hui très affaibli et fait l'objet de vives contestations, émanant notamment de citoyens non soumis à l'impôt sur le revenu mais contribuant *via* la CSG et la TVA au financement de l'action publique. Derrière ces contestations, c'est la capacité du système fiscal dans son ensemble à assurer la justice fiscale qui est remise en cause.

Dans un tel contexte, il est donc indispensable de restaurer la confiance des citoyens dans l'impôt. Pour ce faire, le système fiscal doit être plus progressif et faire en sorte que chacun contribue selon ses moyens.

(1) Alexis Spire, ouvrage précité, page 7.

- *Un impôt différemment consenti et paradoxalement moins consenti par ceux qui ne le paient pas*

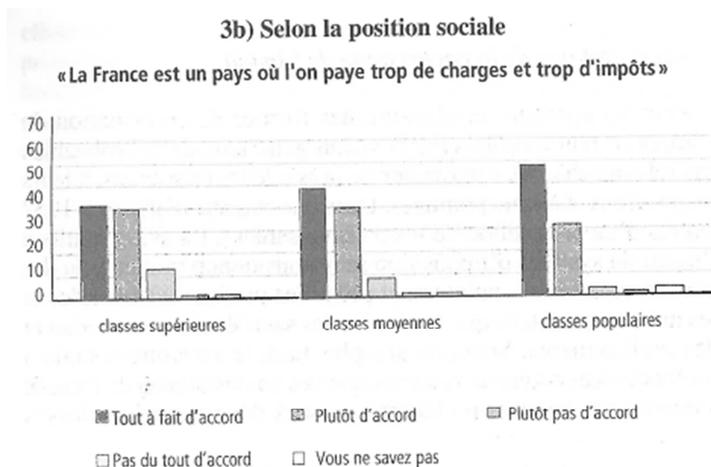
Au cœur de notre démocratie, la notion de consentement à l'impôt est aussi essentielle que difficile à appréhender. Le sentiment de « ras-le-bol » fiscal qui concentre souvent l'attention ne suffit pas, à lui seul, à épuiser la notion et à rendre compte de la complexité de l'évolution du consentement à l'impôt dans notre pays.

Très largement formulé, le constat d'une érosion du consentement à l'impôt en France se laisse toutefois mal appréhender. Au cours des auditions qu'il a conduites, votre rapporteur a tâché de préciser les contours de cette notion fondamentale, préalable indispensable à toute réforme fiscale. Si l'on veut renforcer ou réaffirmer le consentement à l'impôt, il convient d'en identifier les ressorts.

Dans cette perspective, l'éclairage sociologique, apporté par Alexis Spire lors de son audition, fournit des clés de lecture et de compréhension intéressantes. Selon lui, il convient de distinguer, dans la notion de consentement à l'impôt, ce qui relève du civisme fiscal, d'une part, et ce qui relève de l'acceptation politique de l'impôt, d'autre part.

Si le civisme fiscal peut se définir comme le fait de remplir ses obligations en la matière, on ne constate pas de remise en cause du consentement à l'impôt. Le taux de recouvrement, de l'ordre de 97-98 %, est un indicateur de la vigueur du civisme fiscal dans notre pays.

En revanche, l'acceptation politique de l'impôt est moins profondément ancrée et il semble y avoir une insuffisante adhésion aux fonctions sociales et politiques de l'impôt. Comme l'a résumé M. Alexis Spire, « *on peut tout à fait remplir ses obligations fiscales sans être satisfait de la répartition de la charge de l'impôt* ». Cette seconde dimension du consentement à l'impôt est notablement fragilisée. L'actualité économique et sociale en donne une illustration criante.



Alexis Spire, ouvrage précité, page 46.

De ses travaux de recherche publiés en septembre 2018 ⁽¹⁾, le sociologue tire une conclusion forte : la classe sociale ⁽²⁾ dans laquelle le mécontentement vis-à-vis de l'impôt est le plus fort est la classe populaire dont la quasi-totalité de ses membres n'est pourtant pas assujettie à l'impôt sur le revenu. Le sentiment de payer trop d'impôt est ainsi particulièrement fort chez des personnes qui ne paient pas l'impôt sur le revenu.

Ce constat semble d'autant plus paradoxal que, s'il ne fait aucun doute qu'il est absolument erroné de considérer que moins de la moitié des Français paient l'impôt, rares sont les citoyens qui ont pleinement conscience de payer des impôts, même en n'étant pas redevables de l'impôt sur le revenu. La TVA et la CSG, pour ne citer que ces deux éléments du système fiscal sont ainsi bien plus invisibles.

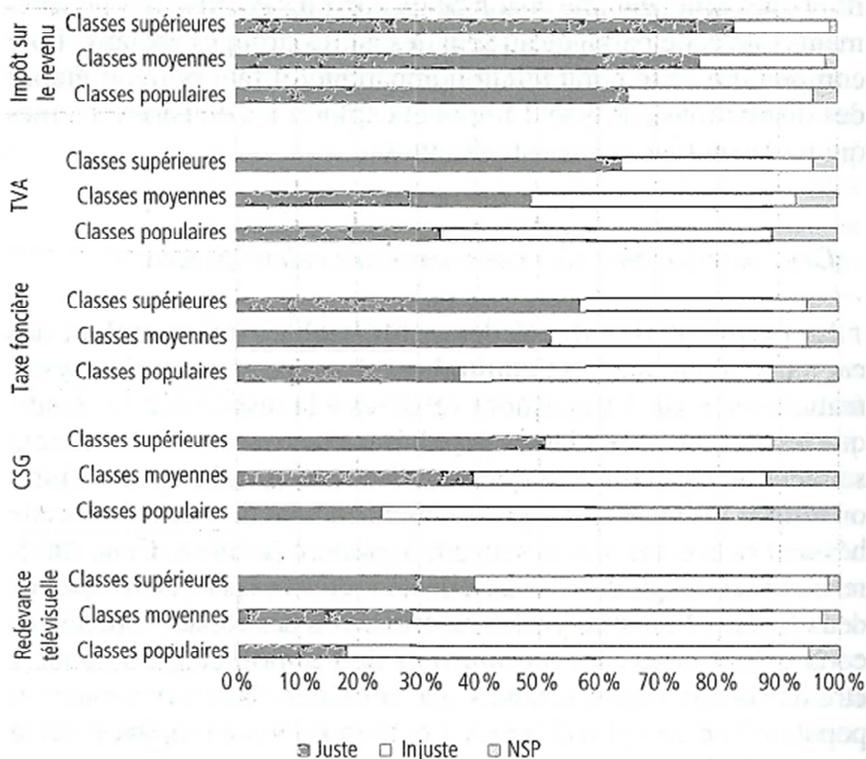
Ainsi, alors que l'impôt sur le revenu n'est qu'une « petite » partie du système fiscal, il semble revêtir une forte dimension symbolique. Il cristallise ainsi l'attention et les tensions.

Le graphique ci-dessous illustre la perception qu'ont les contribuables de l'impôt sur le revenu, de la TVA, de la taxe foncière, de la CSG et de la redevance télévisuelle.

(1) Ouvrage précité.

(2) Les notions de classes sociales auxquelles il fait référence sont explicitées dans son ouvrage. De manière schématique, l'appartenance à une classe sociale s'apprécie non pas à travers le niveau de revenus mais davantage sous l'angle de la catégorie socio-professionnelle. La classe supérieure, principalement constituée de cadres et professions libérales, coexiste avec la classe moyenne, essentiellement composée de professions intermédiaires (environ 30 % de la population) et la classe populaire qui rassemble les ouvriers et les employés et représente 45 % de la population environ.

Graphique 4
Les appréciations sur le caractère juste des différents impôts



Source : Enquête «Pratiques et représentations face à l'État», février 2017 (équipe ELIPSS/CDSP).

Champ : Ensemble des enquêtés ayant répondu aux questions sur les différents impôts (N = 2 518).

Alexis Spire, ouvrage précité, page 138.

Votre rapporteur estime que cette situation renforce la nécessité de faire preuve de pédagogie, de transparence et d'explication sur les logiques et fonctionnements d'un système fiscal devenu très complexe et, par certains égards, illisible. Il souligne également l'importance de l'acte déclaratif dans la relation citoyenne à l'impôt ; la déclaration participe en effet d'une meilleure identification de l'impôt et est donc de nature à renforcer le consentement à l'impôt.

Les mécanismes de l'impôt sont souvent méconnus et le débat sur la fiscalité est devenu une discussion d'experts. C'est un danger pour la démocratie contre lequel il faut absolument lutter. Les besoins de simplification et de transparence de notre système fiscal doivent être rappelés mais la simplification

peut également être une dangereuse tentation si elle tend vers une imposition proportionnelle.

Votre rapporteur souligne également que le lien qui peut être établi de manière intuitive entre consentement à l'impôt et inégalités est aujourd'hui vérifié. L'évolution des inégalités en France et la façon dont elles sont perçues expliquent, pour une large part, l'effritement de l'acceptation politique de l'impôt. Ce sentiment est par ailleurs alimenté par un système fiscal insuffisamment progressif.

II. UNE REDISTRIBUTION GLOBALEMENT EFFICACE MAIS QUI NE SUFFIT PAS À RENDRE LES INÉGALITÉS SUPPORTABLES

A. DES INÉGALITÉS MULTIPLES ET PLUS FORTEMENT MARQUÉES D'UN BOUT À L'AUTRE DE LA DISTRIBUTION DES REVENUS

L'analyse des inégalités nécessite une approche globale permettant d'apprécier leur évolution statistique mais aussi l'évolution de leur perception. Elle commande également de mobiliser une approche temporelle et géographique qui permette de procéder à des comparaisons de différentes natures.

Souvent réduites aux seuls revenus, les inégalités doivent en réalité être appréhendées dans une perspective plus large et un regard attentif doit être porté sur les inégalités de patrimoine, dont les effets sont bien plus structurants.

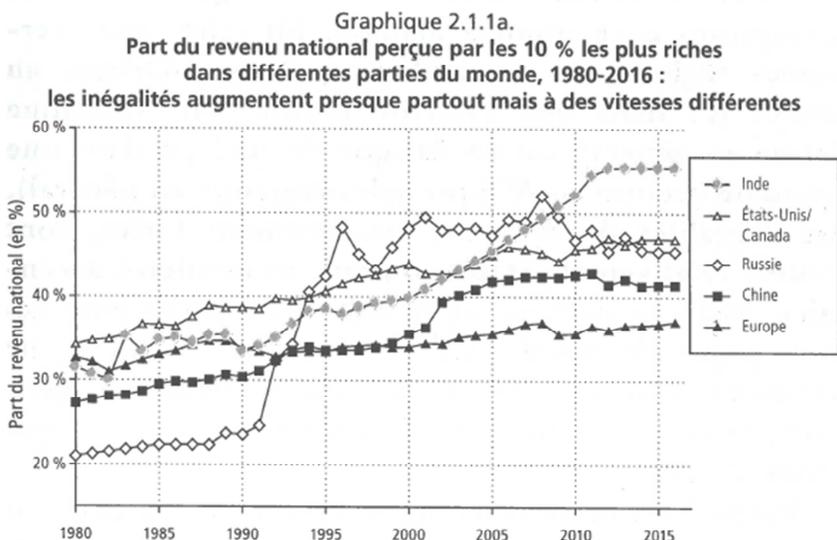
Enfin, au-delà des indicateurs moyens et médians, l'évolution de la situation des personnes les plus aisées et celle des personnes les moins aisées permet d'affiner la lecture en offrant un aperçu de l'étendue de la distribution des revenus ou des patrimoines.

1. Les inégalités de revenus : une évolution moins dynamique en France que dans la plupart des pays de l'OCDE

a. Dans le monde : une forte hausse des inégalités

Depuis les années 1980, les inégalités mondiales augmentent fortement.

Le graphique ci-dessus illustre l'évolution de la part de 1 % disposant des plus hauts revenus et celle des 50 % disposant des plus bas revenus aux États-Unis et en Europe de l'Ouest entre 1980 et 2016.



En 2016, le décile supérieur (les 10 % des revenus les plus élevés) a perçu 47 % du revenu national aux États-Unis/Canada, contre 34 % en 1980.

Source : WID.world (2017). Voir *wir2018.wid.world* pour les séries et les notes.

Source : *Rapport sur les inégalités mondiales coordonné par Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman, Seuil, avril 2018, page 77.*

En 2016, les 1 % les plus riches ont perçu 20 % du revenu mondial, alors que les 50 % les moins riches ont perçu 10 %. Ces chiffres s'élevaient, en 1980, respectivement à 16 % et 8 %. La croissance de la part du revenu mondial capté par les 1 % les plus riches est ainsi plus dynamique que la part du revenu mondial dont bénéficient les 50 % les plus pauvres, laquelle a stagné sur la période 1980-2016.

b. En France, une relative stabilité des inégalités

En France, la tendance de long terme est à la réduction des inégalités de revenus. En 2014, la part du revenu total avant impôts perçue par les 50 % les plus pauvres est de 23 %, contre 33 % pour les 10 % les plus riches. En 1900, les 10 % les plus riches percevaient à eux seuls 50 % du revenu national⁽¹⁾. En plus d'un siècle, les inégalités de revenu se sont ainsi significativement réduites.

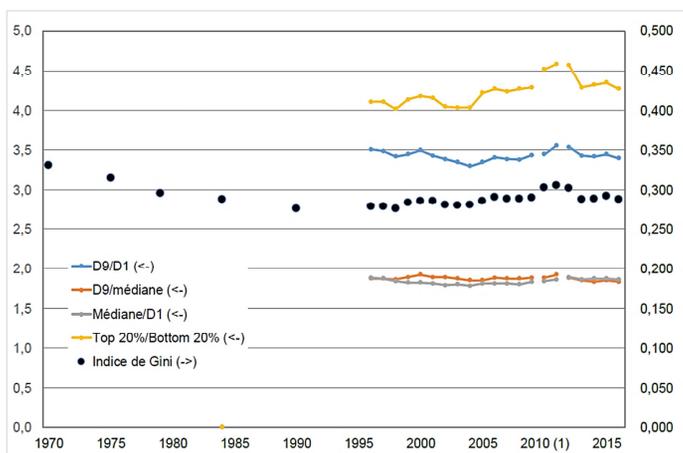
Parmi les éléments explicatifs avancés, il est intéressant de souligner l'importance des effets indirects : la baisse des plus forts revenus du capital en raison de la destruction du capital physique, l'impact négatif de l'inflation et les politiques de nationalisation et d'encadrement des loyers. **La hausse spontanée du niveau de vie et de richesse n'est donc pas la principale explication de la réduction des inégalités de revenus en France.**

(1) Données provenant de l'article de Thomas Piketty, *Income Inequality in France, 1900-2014 : Evidence from Distributional National Accounts (DINA)* (document de travail n° 2014/4), WID.world, avril 2017.

Une attention plus fine doit être apportée sur la répartition des revenus entre strates de la population, lesquelles présentent encore aujourd’hui d’importantes disparités.

Les inégalités sont également relativement stables depuis les années 2000, quel que soit l’indicateur retenu pour les mesurer. L’indice de Gini, légèrement inférieur à 0,350 en 1970, s’établit sur la période 1995-2015 à un niveau globalement inférieur à 0,3. Le rapport interdécile D9/D1 est également de l’ordre de 3,5 tout au long de la période.

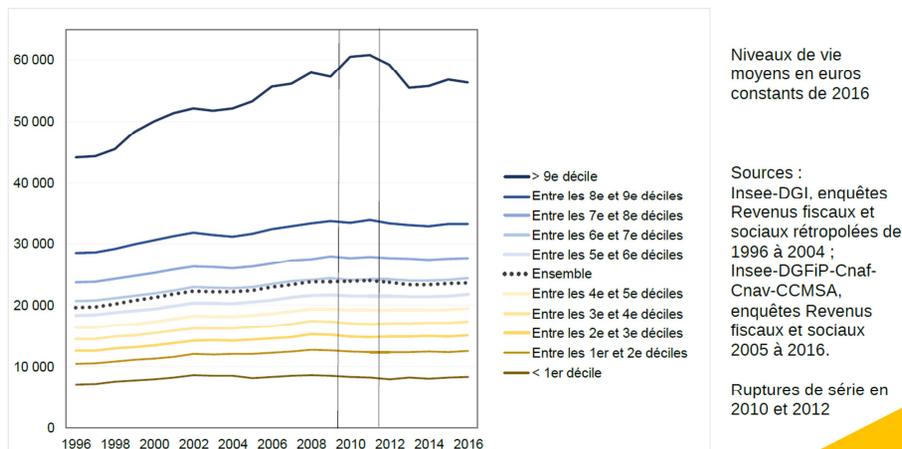
ÉVOLUTION DES INÉGALITÉS ENTRE 1970 ET 2015



Source :
Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2016.

Par ailleurs, l’évolution du niveau de vie moyen des Français est relativement constante. Cet élément doit toutefois être nuancé pour les personnes dont les revenus sont les plus élevés. Comme le montre le graphique ci-dessous, les 20 % les plus aisés de la population ont connu une hausse notable de leur niveau de vie.

ÉVOLUTION DES NIVEAUX DE VIE PAR DÉCILES



En France, la part du revenu national revenant aux 10 % les plus riches est restée globalement stable entre le début des années 1980 et aujourd’hui (33 % à 35-36 %). Toutefois, l’augmentation récente des inégalités au sommet de la pyramide des revenus, due à des rémunérations plus élevées et au rendement du capital, illustre le fait que « *les Trente Glorieuses ne sont pas terminées pour tout le monde* » ⁽¹⁾.

En effet, au cours de la période récente, l’essoufflement de la croissance lié à la fin des « Trente Glorieuses » ne s’est pas manifesté de manière uniforme dans toute la population.

Comme l’a rappelé Lucas Chancel lors de son audition par votre rapporteur, les inégalités progressent moins vite que dans la moyenne des autres pays de l’OCDE mais le rythme de croissance des revenus y est différent. Alors que pendant les Trente Glorieuses, les revenus croissaient en moyenne de 2,5 % par an pour 90 % de la population et les revenus des 1 % les plus riches ne croissaient que de 1 % par an en moyenne, la situation s’est inversée depuis les années 1980. Depuis, le revenu ne croît plus que de 1 % en moyenne pour 90 % de la population alors que le revenu des 1 % des plus riches croît en moyenne de 3 % par an.

(1) Lucas Chancel lors de son audition par votre rapporteur.

ÉVOLUTION DU TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN DES REVENUS

(en %)

	« Trente Glorieuses » 1945-1970	Depuis 1970
Taux de croissance des revenus pour 90 % de la population	2,5	1
Taux de croissance des revenus pour les 1 % les plus aisés	1	3

Source : audition réalisée par votre rapporteur.

Les inégalités de niveaux de vie se mesurent également à l'importance des dépenses contraintes. Par définition inévitables, ces dépenses sont à la fois le reflet et le résultat des inégalités. Le coût du logement et de l'alimentation, principales composantes des dépenses contraintes, représente une part croissante des dépenses des ménages. Leur poids dans les budgets des ménages dépend de leurs revenus et il est d'autant plus lourd que les ressources sont limitées. Selon la DARES, les dépenses contraintes représentent 71 % des dépenses pour les personnes vivant sous le seuil de pauvreté.

2. Les inégalités de patrimoine : une évolution moins importante depuis les années 1980 mais des niveaux et des compositions très différents

a. Dans le monde, une tendance à la hausse des inégalités de patrimoine

L'analyse des données disponibles sur les inégalités de patrimoine entre les ménages illustre leur augmentation dans la plupart des pays depuis la fin des années 1980.

En France et au Royaume-Uni, la part des hauts patrimoines dans la population totale a connu une augmentation plus modérée qu'aux États-Unis par exemple, en raison d'un moindre niveau moyen d'inégalités et de l'effet de modération des inégalités imputable à la croissance du patrimoine immobilier de la classe moyenne. Ainsi, « *alors que le patrimoine était historiquement mieux réparti aux États-Unis qu'en Europe, la situation s'est inversée à partir des années 1970* »⁽¹⁾.

Sur le long terme, l'évolution des inégalités de patrimoine dépend en très grande partie des inégalités des taux d'épargne, des inégalités de revenus et des politiques publiques mises en œuvre.

Ainsi, les inégalités présentent-elles un caractère cumulatif : les inégalités de revenus entretiennent d'une certaine manière les inégalités de patrimoine, lesquelles peuvent à leur tour, lorsque le patrimoine produit des revenus, alimenter les inégalités de revenus. Quel que soit le pays considéré, le principal élément explicatif de l'évolution des inégalités de patrimoine est le creusement des inégalités de revenus.

(1) Rapport sur les inégalités mondiales coordonné par Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman, *Seuil*, avril 2018, page 362.

b. En France, une moindre augmentation des inégalités de patrimoine depuis les années 1980 mais des inégalités plus structurantes que les inégalités de revenus

L'analyse des inégalités de patrimoine en France appelle deux remarques principales : elles ont modérément augmenté depuis le milieu des années 1980, mais elles sont **bien plus importantes que les inégalités de revenus**.

Le « lissage » des inégalités de patrimoine s'explique notamment par l'augmentation du taux d'épargne des ménages rendue possible par le contexte économique favorable de l'après-guerre (période 1950-1984). Par ailleurs, la hausse du prix de l'immobilier a limité les inégalités de richesse, le patrimoine des classes moyennes ayant accédé à la propriété s'étant ainsi amélioré.

Il ressort de l'enquête des patrimoines des Français publiée par l'INSEE en 2018 ⁽¹⁾ que **le patrimoine net** (c'est-à-dire déduction faite des emprunts personnels et professionnels) **moyen des Français en 2015 s'élève à près de 236 000 euros**. Plus parlant pour apprécier la distribution des patrimoines au sein de la population, **le patrimoine net médian est, en revanche, plus faible et de l'ordre de 114 000 euros**.

PATRIMOINE NET DES FRANÇAIS EN 2015

(en euros)

Montant du patrimoine net moyen	235 900
Montant du patrimoine net médian	113 900
Montant du patrimoine net moyen détenu par les 10 % les mieux dotés	534 800
Montant du patrimoine net moyen détenu par les 10 % les moins dotés	3 000

Source : INSEE.

Plus parlant, les 10 % les mieux dotés en patrimoine possèdent près de 535 000 euros, tandis que pour les 10 % les moins dotés en patrimoine, ce chiffre n'est que de 3 000 euros, soit un montant près de 180 fois inférieur.

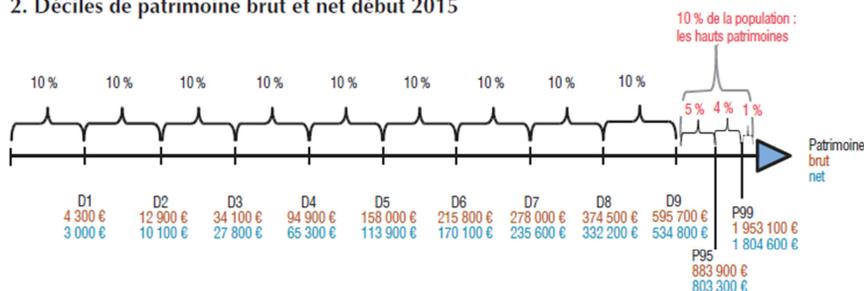
À titre de comparaison, ce ratio est de l'ordre de 1 à 5 pour la distribution des revenus : le revenu disponible médian s'élève, en 2015, à 30 000 euros et le revenu disponible moyen des 10 % les plus modestes et des 10 % les plus aisés s'élèvent respectivement à 13 630 euros et 32 210 euros.

S'agissant des 1 % des Français les mieux dotés en patrimoine, le montant moyen de leur patrimoine net dépasse 1,8 million d'euros.

Le schéma ci-dessous indique plus précisément la distribution du patrimoine par décile.

(1) Insee, Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2018.

2. Déciles de patrimoine brut et net début 2015



Champ : ménages ordinaires résidant en France hors Mayotte.

Lecture : début 2015, 10 % des ménages français ont un patrimoine brut supérieur à 595 700 euros (D9). Par ailleurs, 10 % ont un patrimoine net supérieur à 534 800 euros, une fois déduits les éventuels emprunts privés ou professionnels encore en cours.

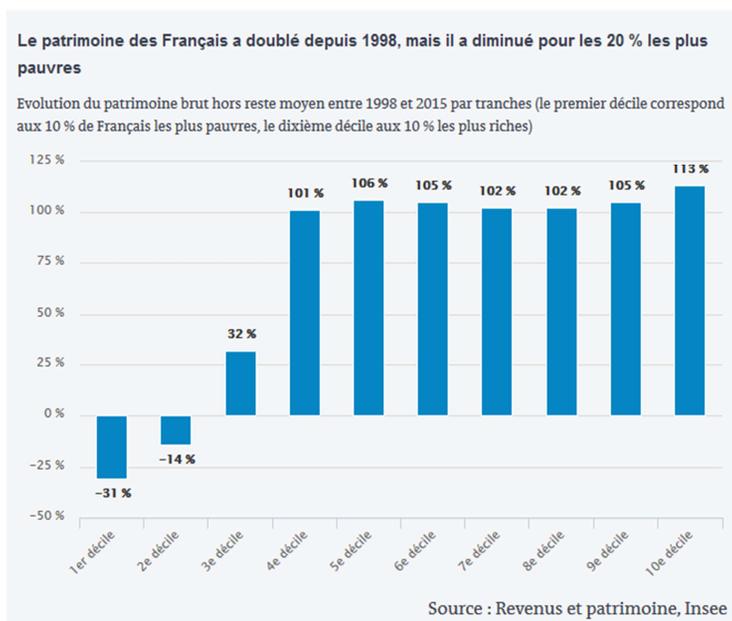
Source : Insee, enquête Patrimoine 2014-2015.

- Une forte concentration du patrimoine

De manière générale, le **patrimoine des ménages français est fortement concentré au sein du dernier décile.**

En 1984, les 10 % les plus riches possédaient 50 % du patrimoine des ménages (niveau le plus bas). En 2014, cette part s'élevait à 55 %.

Par ailleurs, alors que le patrimoine des Français a doublé depuis 1998, il a diminué pour les 20 % les plus pauvres.



- *Des compositions très inégales*

Au-delà du montant net du patrimoine, sa composition est également un facteur d'inégalité. De manière schématique, trois types de patrimoines peuvent être distingués : le patrimoine immobilier, le patrimoine mobilier ou financier et le patrimoine professionnel.

Les caractéristiques des patrimoines sont un élément important dans l'évolution et dans la reproduction des inégalités, en particulier s'agissant du patrimoine générateur de revenus.

En France, **la part de l'immobilier dans le patrimoine des ménages est importante** mais le taux de propriétaires est plus faible que dans la plupart des pays européens.

Vers une taxation foncière plus progressive

La taxe foncière sur les propriétés bâties, dont l'assiette est moins mitée que celle de la taxe d'habitation, mérite l'attention. Au-delà de la nécessité de mettre à jour les valeurs locatives cadastrales sur lesquelles est assise la taxe, elle pourrait faire l'objet d'aménagements visant à la rendre plus progressive.

Comme l'a rappelé Alexis Spire lors de son audition par votre rapporteur, la taxe foncière concerne tous les propriétaires, quel que soit leur niveau de richesse mais pèse, par définition, plus lourdement sur les propriétaires endettés, lesquels se situent dans les premiers déciles de la population.

Lors des auditions, la possibilité de concentrer les dépenses fiscales en faveur de l'environnement sur cet impôt a été évoquée. Cette piste présente des perspectives intéressantes car elle a le double mérite de renforcer la lisibilité de l'acte écologique et la justice fiscale. Dans cette perspective, il pourrait être envisagé de moduler le montant de l'impôt foncier en fonction des équipements de l'habitation concourant à la réalisation d'économies. Compte tenu du lien entre pollution et consommation d'énergie, rattacher les dispositifs fiscaux incitatifs à la taxe foncière serait plus pertinente que son rattachement actuel à l'impôt sur le revenu.

En 2015, 62,7 % des ménages métropolitains possèdent un bien immobilier (résidence principale ou autre logement). Depuis la fin des années 1990, la part des ménages propriétaires a régulièrement progressé, principalement sous l'effet du vieillissement de la population.

ÉVOLUTION DE LA DÉTENTION DE PATRIMOINE IMMOBILIER

(en %)

	1998	2004	2010	2015
Résidence principale ⁽¹⁾	56,1	58,2	58	58,9
Autres logements	18,1	17,7	18,7	18
Ensemble	60,9	62,5	61,9	62,7

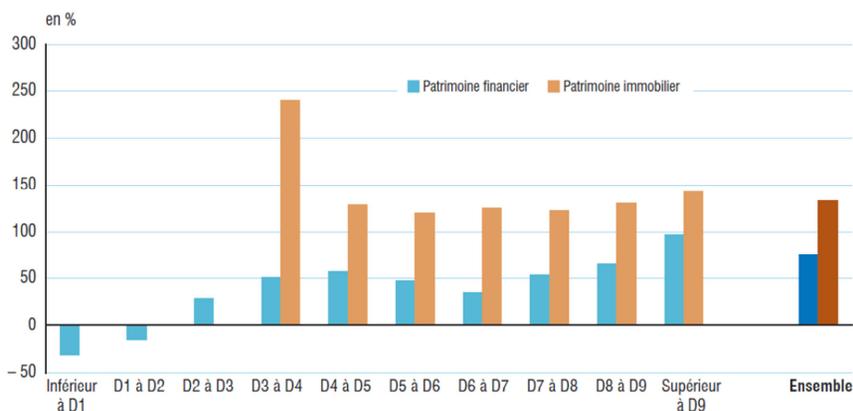
(1) Il s'agit de la part de ménages propriétaires de leur résidence principale, non accédants et accédants à la propriété, y compris usufruitiers.

Champ : ménages ordinaires résidant en France métropolitaine.

Source : INSEE, enquêtes patrimoine 1997-1998, 2009-2010 et 2014-2015.

Par ailleurs, on observe que plus on s'élève vers le sommet de la pyramide des revenus, plus **les actifs financiers** constituent une part importante du patrimoine des ménages.

ÉVOLUTIONS DU PATRIMOINE FINANCIER ET IMMOBILIER PAR TRANCHE, DE 1998 À 2015



Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre 1998 et 2015, le patrimoine financier moyen des 10 % des ménages les moins aisés en patrimoine brut hors reste (inférieur au 1^{er} décile) a diminué de 31 % en euros courants.

Note : les ménages sont répartis en tranches de 10 % de la population entre déciles de patrimoine brut hors reste.

Source : Insee, enquêtes patrimoine 1997-1998, 2003-2004, 2009-2010 et 2014-2015.

Fondamentale, la façon dont se constituent les patrimoines doit être analysée avec attention. Il ressort des auditions conduites par votre rapporteur que la transmission (donations, héritage) joue un rôle désormais fondamental dans la composition des patrimoines. La probabilité d'être propriétaire et d'accéder jeune à la propriété est ainsi d'autant plus forte que l'on hérite de son patrimoine.

Plus la part du patrimoine financier dans le patrimoine total est importante, plus les inégalités de revenus, au sens large, augmentent. Or, il apparaît que la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) constitue, dans l'immense majorité des cas, un allègement significatif de l'imposition des revenus du capital, phénomène de nature à accentuer les inégalités de revenus et de patrimoine.

L'ensemble de ces constats nécessite de procéder à un examen de la situation de la taxation des transmissions de patrimoine.

La taxation de la transmission du capital en France présente plusieurs insuffisances

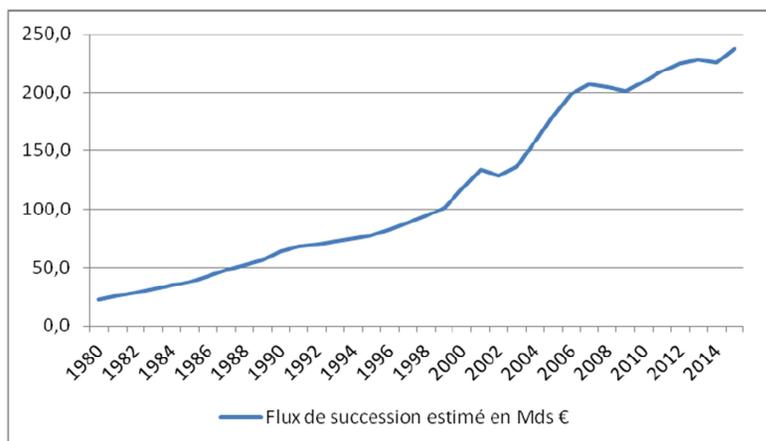
La taxation de la transmission du capital n'est pas adaptée aux évolutions démographiques et sociales : le taux d'imposition des transmissions est stable depuis 1996, autour de 5,5 % et la part taxable autour de 20 %. Entre 85 % et 90 % des taxations en ligne directe sont exonérées de droits de succession. Tels sont les principaux constats dressés par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages* publié en juin 2018.

Dans une récente étude de Terra Nova publiée le 4 janvier 2019 et consacrée à l'impôt sur les successions (« *Réformer l'impôt sur les successions* »), les auteurs rappellent l'importance croissante prise par l'héritage dans notre société et mobilisent deux statistiques évocatrices.

Le flux successoral annuel, c'est-à-dire la valeur monétaire des actifs transmis rapportée au revenu national, qui représentait 52 milliards d'euros en 1980, 118 milliards d'euros en 2000, a atteint 237 milliards d'euros en 2015, soit 10 % du PIB.

FLUX SUCCESSORAL ANNUEL ENTRE 1980 ET 2014

(en milliards d'euros)



Source : Clément Dherbécourt

La part du patrimoine hérité dans l'ensemble des actifs détenus par les individus, qui était d'environ un tiers dans les années 1970, dépasse, depuis le début des années 2000, 50 %, « plaçant la France au-dessus de l'Allemagne ou de la Suisse, et proche du Royaume-Uni ».

Parallèlement, le constat dressé est celui d'une **fiscalité très peu correctrice** « *parce qu'elle ne touche qu'une petite partie des successions* » et que « *la réalité du taux moyen d'imposition effective sur les actifs transmis se situe [plutôt] autour de 5 % en 2015* ». Les abattements et exonérations qui se sont accumulés expliquent principalement cette situation.

En sus, les récents travaux de T. Piketty ont par ailleurs précisé que, dans notre pays, sur l'ensemble des revenus reçus sur toute une vie, la part des successions serait redevenue équivalente à celle des années 1850-1860, soit au plus fort de la société de la rente.

Lors des auditions conduites par votre rapporteur, la question de la fiscalité des transmissions a été abordée par plusieurs interlocuteurs, tous soulignant l'intérêt que pourrait revêtir un « renchérissement » de l'héritage. Le caractère particulièrement sensible de cette problématique a toutefois été évoqué. Comme l'a rappelé Alexis Spire, la fiscalité sur les transmissions est une fiscalité mal connue, « *dont les effets sont exagérés alors même qu'il existe aujourd'hui de nombreux moyens pour y échapper* ».

Selon lui, alors que 20 % des Français seulement sont concernés par les droits de succession, 80 % des personnes interrogées estiment qu'il s'agit d'un impôt injuste. Ses travaux ont d'ailleurs fait apparaître une acceptation différente selon la catégorie socio-professionnelle du sondé.

Votre rapporteur considère que les droits de succession doivent faire partie intégrante du débat sur la justice fiscale car ne correspondant à rien d'autre qu'à la chance d'hériter et qu'ils cristallisent, parce qu'ils sont trop faibles, le sentiment d'injustice. Il estime qu'un ciblage sur les plus grandes transmissions devrait être préféré afin de concentrer l'effort sur les plus gros patrimoines. Par conséquent, les modalités pratiques d'une telle réforme devront faire l'objet d'un examen particulier et de propositions ciblées dans les mois à venir.

B. UNE REDISTRIBUTION MAJORITAIREMENT ASSURÉE PAR LES PRESTATIONS SOCIALES

1. Une redistribution efficace...

a. L'importance des inégalités primaires...

Comme l'ont souligné plusieurs des personnes auditionnées par votre rapporteur, si la redistribution permet de corriger les inégalités, il convient de distinguer les inégalités dites *primaires*, c'est-à-dire les inégalités qui résultent de la distribution des richesses au sein d'une société, et les inégalités *secondaires* qui sont mesurées après transferts.

Or, il apparaît qu'en France, **si les inégalités après transferts restent globalement stables, les inégalités primaires augmentent**. Selon les données publiées par l'INSEE, entre 2010 et 2017, le rapport inter-décile (mesuré par le rapport D9/D1) des inégalités avant redistribution est passé de 16 à près de 22,5. Sur la même période, le rapport D9/D1 après redistribution est resté de l'ordre de 5,5 ou 5,6.

Le tableau ci-dessous complète le constat en mesurant le rôle de la redistribution sur les inégalités entre les 20 % les plus riches et les 20 % les plus pauvres.

ÉVOLUTION DU RAPPORT INTERDÉCILE AVANT ET APRÈS TRANSFERTS

	Avant redistribution	Après redistribution
Top 10 %/bottom 10 %	22,4	5,6
Top 20 %/bottom 20 %	8,4	3,9

Source : Insee, ERFS actualisée 2017 et modèle Ines.

L'efficacité de la redistribution ne doit pas masquer la réalité de l'évolution des inégalités primaires dans notre pays. Celles-ci se creusent. En conséquence, l'effort demandé à notre système redistributif pour les corriger est plus important. Cette évolution n'est pas satisfaisante pour votre rapporteur qui considère qu'il y a lieu de traiter les problèmes à leur source. Un encadrement des rémunérations dans les entreprises permettrait, à titre d'exemple, de corriger efficacement les inégalités primaires.

b. ...rend l'effort de redistribution d'autant plus important

Efficace, la redistribution est en France, majoritairement assurée par les prestations sociales et de manière plus marginale par l'impôt sur le revenu. Ce phénomène entretient le sentiment d'un système fiscal inefficace ne permettant pas d'assurer une juste répartition de la charge de l'impôt.

En premier lieu, il convient de rappeler que la redistribution, horizontale et verticale, réduit effectivement les inégalités en France. « *La France serait ainsi, d'après l'OCDE l'un des pays où les inégalités semblent se réduire le plus après taxes et transferts* »⁽¹⁾.

En second lieu, le rôle relatif joué par l'impôt sur le revenu dans la redistribution des revenus s'explique notamment par le poids « *relativement peu important de l'ensemble impôt sur le revenu/CSG au sein des prélèvements obligatoires* »⁽²⁾. Largement documentée, l'importance des prestations sociales dans la redistribution permet de conclure à l'efficacité globale du système fiscal et social français, sans que cela soit principalement imputable à l'impôt sur le revenu, alors que ce dernier pourrait jouer un rôle plus important en l'espèce.

(1) Conseil des prélèvements obligatoires, Impôt sur le revenu, CSG, Quelles réformes ? (2015).

(2) *Ibid.*

Les prestations sociales contribueraient ainsi deux fois plus à la baisse des inégalités de niveau de vie que la fiscalité reposant sur les ménages. Les estimations fournies par la direction générale du Trésor ⁽¹⁾ concluent que l'impôt sur le revenu contribue à près de 40 % à la réduction des inégalités de revenus, tandis que les prestations sociales y contribuent à hauteur de plus de 60 % (24 % au titre des minima sociaux, 21 % au titre des allocations logement et 15 % au titre des prestations familiales).

2. ...qui souligne toutefois l'insuffisante progressivité de l'impôt sur le revenu

Principe fondamental de notre système fiscal, la progressivité trouve son fondement dans l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen qui dispose 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* ». Il est devenu principe constitutionnel avec la décision du Conseil constitutionnel sur la CSG ⁽²⁾.

L'importance consacrée à la progressivité ne se retrouve toutefois pas suffisamment dans l'imposition des revenus, dont les évolutions récentes sont marquées par une tendance à la moindre progressivité, voire à une certaine dégressivité pour les plus hauts revenus. Cette tendance, par ailleurs également observable dans la plupart des pays de l'OCDE depuis les années 1970, contribue à affaiblir l'acceptation de l'impôt.

a. Une insuffisante progressivité du système fiscal

À partir des années 1990, s'initie une tendance à la réduction du nombre de tranches du barème et à la diminution du taux marginal supérieur. La loi de finances pour 1994 divise presque ainsi par deux le nombre de tranches ⁽³⁾.

Au cours des années 2000, une nouvelle accentuation du mouvement de baisse des taux est observable, mesure présentée comme un moyen de lutter contre la concurrence fiscale en Europe et supposée être une mesure de relance de l'activité économique.

Par la suite, la loi de finances pour 2006 ⁽⁴⁾ modifie de nouveau le barème en portant le nombre de tranches de sept à cinq, baisse le taux marginal supérieur et intègre dans le barème l'abattement de 20 % pour les revenus salariaux.

L'ensemble des modifications apportées au barème au cours des années 2000-2010 ont ainsi réduit la progressivité de l'impôt sur le revenu, en

(1) Rapport sur la fiscalité des ménages, *Dominique Lefebvre et François Auvigne, avril 2014.*

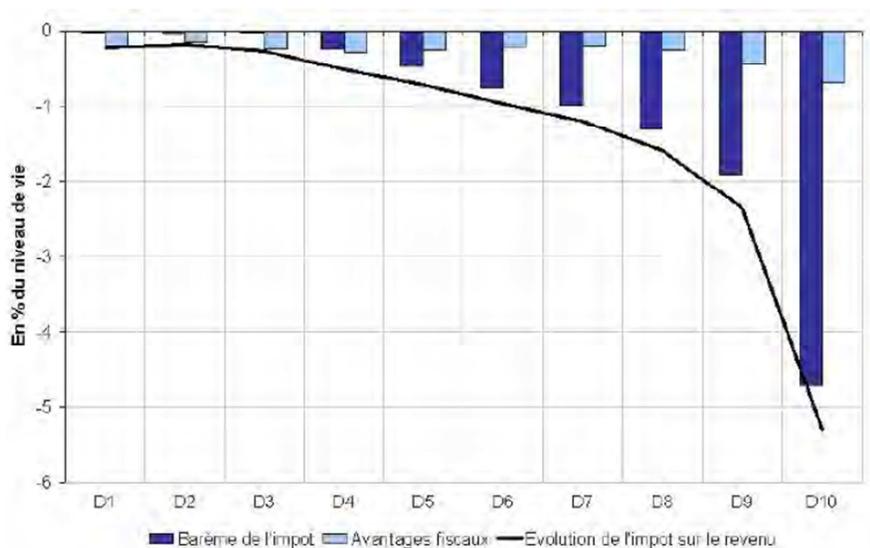
(2) *Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993.*

(3) *Loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 de finances pour 1994.*

(4) *Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.*

particulier pour les revenus les plus élevés. Le graphique ci-dessous illustre cette tendance, particulièrement marquée à partir du cinquième décile.

PERTE DE PROGRESSIVITÉ DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ENTRE 1990 ET 2009



Source : Alexis Eidelman, Fabrice Langumier et Augustin Vicard, *Progressivité des prélèvements obligatoires acquittés par les ménages (2011)*.

Depuis 2010, la tendance inverse s'observe mais le renforcement de la progressivité demeure toutefois largement insuffisant. Plusieurs mesures ont contribué à ce mouvement, touchant principalement mais non exclusivement le haut du barème :

- la hausse de 1 % de la tranche supérieure à partir de 2011 ⁽¹⁾ ;
- la création d'une tranche supplémentaire à 45 % pour la fraction des revenus supérieure à 150 000 euros ⁽²⁾ à partir de 2013 ;
- la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CHR) introduite en loi de finances pour 2012 ⁽³⁾, qui s'élève, pour une part fiscale, à 3 % de la fraction du revenu fiscal de référence (RFR) comprise entre 250 000 euros et 500 000 euros et à 4 % pour la fraction du RFR supérieure à 500 000 euros. Ces chiffres sont respectivement portés à 500 000 et 1 million d'euros pour les contribuables soumis à une imposition commune.

(1) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

(2) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

(3) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, disposition codifiée à l'article 223 sexies du code général des impôts.

– la suppression de la tranche à 5,5 % et les aménagements apportés au mécanisme de la décote ⁽¹⁾.

Taux marginal et taux moyen : privilégier le second au premier ?

Dans son ouvrage *Pour une révolution fiscale*, Thomas Piketty souligne la nécessité de ne pas cristalliser l'attention sur le taux marginal d'imposition car le taux moyen « effectif » est un bien meilleur indicateur de la réalité de la contribution fiscale des ménages.

« L'immense avantage des barèmes exprimés en taux effectif est qu'ils permettent immédiatement à chacun de se faire une idée de qui paie quoi. En particulier, ils permettent de réaliser qu'il faut généralement monter très haut dans la hiérarchie des revenus pour atteindre des taux effectifs importants ».

Compte tenu du besoin de transparence et de plus grande lisibilité du système fiscal, cette idée, qui a déjà été retenue par le passé, mérite une attention particulière. Entre 1936 et 1941, le barème était ainsi exprimé en taux effectifs, dans un souci de « transparence démocratique ».

Comme le rappelle Thomas Piketty, le retour à des taux marginaux, mis en place par la loi du 24 octobre 1942, entendait précisément opacifier les choses, considérant que les barèmes exprimés en taux moyens étaient « en quelque sorte trop transparents » et permettaient de cibler « trop précisément les baisses et hausses d'impôt ».

b. Une assiette mitée

Au-delà des caractéristiques du barème de l'impôt sur le revenu, le nombre d'abattements, d'exonérations, de réductions et de crédits d'impôt renforce cette tendance à la moindre progressivité.

Récemment rappelée par le ministre de l'action et des comptes publics, la problématique des niches fiscales appelle une analyse profonde et fine de l'ensemble des dispositifs aujourd'hui en vigueur. Les documents annexés au projet de loi de finances pour 2019 recensent ainsi 474 dépenses fiscales, pour un montant total de 98,2 milliards d'euros. Un peu moins de la moitié de ces dépenses fiscales (203) bénéficient aux ménages, pour un montant total de 36,5 milliards d'euros, soit environ la moitié du rendement de l'impôt sur le revenu. Ces chiffres appellent plusieurs remarques.

En premier lieu, **les dépenses fiscales les plus coûteuses ne sont pas celles qui bénéficient aux ménages mais aux entreprises**. Ainsi, les deux premières dépenses fiscales, sont le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le crédit d'impôt recherche (CIR). Cet élément est d'autant plus significatif que les politiques mises en œuvre au cours des dernières années ont eu pour effet d'abaisser le taux de prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises et d'augmenter celui des ménages. Le décrochage est particulièrement visible à partir de 2013, comme l'illustre le schéma issu du *policy brief* de l'OFCE reproduit ci-après.

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

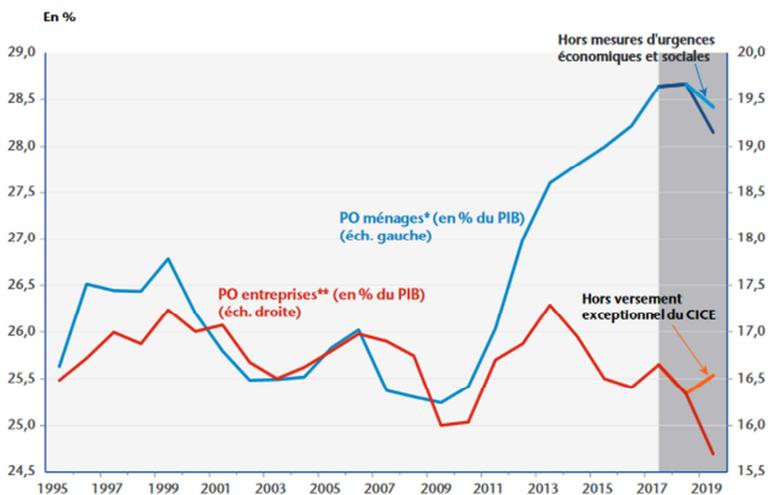
LES DIX PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES (2019)

(en millions d'euros)

Numéro	Impôt	Objet	2017	2018	2019
210324	impôt sur le revenu-IS	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	15 718	20 099	19 621
200302	impôt sur le revenu-IS	Crédit d'impôt recherche (CIR)	6 100	6 000	6 200
110246	impôt sur le revenu	Crédit d'impôt salarié à domicile	2 060	4 665	4 760
120401	impôt sur le revenu	Abattement de 10 % sur les pensions	4 115	4 387	4 200
730213	TVA	Taux de 10 % pour certains travaux sur des logements achevés depuis plus de deux ans	3 000	3 090	3 200
730221	TVA	Taux de 10 % restauration	2 704	2 809	2 899
730210	TVA	Taux de 5,5 % ou de 10 % pour certaines opérations portant sur des logements sociaux, d'urgence, EHPAD, etc.	2 450	2 450	2 450
730303	TVA	Taux de 2,1 % médicaments	2 335	2 323	2 340
710103	TVA	Taux spéciaux de TVA pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion	1 800	1 850	1 900
120202	impôt sur le revenu	Exonérations de certaines prestations sociales (prestations familiales, AAH, etc.)	1 892	1 897	1 897
Total			42 174	49 570	49 467

Source : Évaluations des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2019, tome II : Dépenses fiscales.

Graphique 1. Taux de prélèvements sur les ménages et les entreprises sur la période 1995-2019



Source : OFCE, Policy brief n° 46 du 29 janvier 2019, Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit.

En deuxième lieu, **les niches fiscales bénéficient majoritairement aux foyers dont les revenus sont les plus aisés. Elles peuvent également être utilisées à des fins d'optimisation fiscale. Dans cette perspective, votre rapporteur considère que la piste évoquée par le ministre de l'action et des comptes publics concernant un abaissement du plafond général des dépenses fiscales mérite d'être posée et soutenue. Pour mémoire, ce plafond général, fixé à 10 000 euros dans la plupart des cas, peut faire l'objet d'une majoration de 8 000 euros (certains investissements dans des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle, dites SOFICA, ou certains investissements locatifs réalisés outre-mer).**

Le champ du plafonnement pourrait également être revu afin d'inclure des dispositifs fiscaux qui ne sont aujourd'hui soumis à aucun plafonnement. Il convient également de rappeler que la démarche consistant à transformer progressivement les réductions d'impôt en crédits d'impôt doit être étendue car les réductions d'impôt, qui ne bénéficient, par définition, qu'aux foyers imposables, sont constitutives d'inégalités. Une réflexion plus large pourrait être menée pour remplacer ces dispositifs fiscaux en aides directes permettant un meilleur ciblage sur les bénéficiaires et donc plus de justice fiscale et sociale.

Votre rapporteur est en revanche circonspect quant à la possibilité de conditionner le bénéfice de certains dispositifs fiscaux aux ressources. De tels ajustements s'avèreraient être des « rustines », complexifiant davantage encore notre système fiscal, plutôt que de régler à leur source les problématiques liées au manque de progressivité de l'impôt sur le revenu. Il considère, par ailleurs, que la vocation universelle de l'impôt est un élément important du consentement à l'impôt de nos concitoyens.

En troisième lieu, **les dépenses fiscales, qui sont très nombreuses et souvent mal évaluées, doivent faire l'objet d'un important travail visant notamment à mieux identifier les bénéficiaires (transparence) et mieux les cibler (efficacité des politiques publiques ainsi soutenues). Ce travail devra déboucher sur la suppression des niches fiscales dont l'efficacité et l'efficience ne seront pas avérées.** Par ailleurs, l'écologie devrait occuper une place bien plus importante dans les dispositifs fiscaux incitatifs afin de faciliter et de permettre la transition écologique.

En quatrième et dernier lieu, **les dépenses fiscales en faveur des ménages ne doivent pas être appréhendées d'un bloc.** Elles ne constituent pas un ensemble cohérent et certaines ont une utilité économique et sociale qu'il serait malvenu de remettre en question.

À titre d'illustration, la réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers présente un intérêt majeur et évident.

Moins évidente mais néanmoins réelle, l'utilité économique du crédit d'impôt au titre de l'emploi salarié à domicile doit être analysée finement. Il est incontestable que ce crédit d'impôt bénéficie principalement aux ménages les plus aisés. Ses effets semblent ambivalents comme les auditions conduites par votre rapporteur l'ont illustré : il permettrait aux travailleurs concernés de voir leurs conditions de travail légalisées et sécurisées. Dans le même temps, ce dispositif fiscal est décrié, accusé d'entretenir des « *domestiques du XXI^e siècle* »⁽¹⁾. Cela illustre la difficulté mais aussi la nécessité de procéder à un examen très attentif de chaque niche fiscale.

D'autres dispositifs présentent, du point de vue des inégalités, des inconvénients majeurs. Les réductions d'impôt au titre de l'investissement locatif en sont un exemple parlant. Bénéficiant exclusivement à des contribuables appartenant aux déciles supérieurs, elles contribuent à augmenter ou entretenir les inégalités. Aux revenus tirés de la location d'un bien ayant fait l'objet d'un investissement s'ajoute la constitution d'un patrimoine immobilier supplémentaire. Le rôle incitatif des dispositifs dans la réalisation des investissements peut ainsi être largement questionné.

Le dispositif dit « Pinel » en est une illustration notable. Le nombre de bénéficiaires de la réduction d'impôt a considérablement augmenté entre 2014 et 2016, passant d'environ 5 000 à plus de 72 000. Il s'agit essentiellement de contribuables aisés : 70 % des bénéficiaires du dispositif « Duflot-Pinel » avaient, en 2016, un revenu fiscal de référence supérieur à 76 000 euros⁽²⁾.

Par ailleurs, l'analyse du dispositif « Pinel » réalisée par la Cour des comptes⁽³⁾ est inquiétante et confirme « *l'addiction des acteurs à ces aides fiscales* ».

**

Les inégalités de revenus comme de patrimoine entre les plus riches et les plus pauvres demeurant particulièrement marquées et le système fiscal insuffisamment progressif, votre rapporteur estime indispensable de rétablir l'ISF et d'introduire davantage de progressivité dans le barème de l'impôt sur le revenu.

La suppression de l'ISF était une erreur. Au-delà de sa contribution aux recettes fiscales, l'ISF était un symbole, un « totem »⁽⁴⁾. Son rétablissement peut donc être considéré comme un symbole, d'autant plus nécessaire que les inégalités de patrimoine en France sont importantes et jouent un rôle majeur dans la reproduction des inégalités. **Votre rapporteur considère que le rétablissement de l'ISF est un élément de justice fiscale.**

(1) Lucas Chancel lors de son audition par votre rapporteur.

(2) Direction de la législation fiscale.

(3) Référé du 17 janvier 2018, S2017-4080.

(4) Terme utilisé par certaines des personnes auditionnées par votre rapporteur.

Par ailleurs, le rôle de l'impôt sur le revenu dans la limitation de la dynamique des inégalités et dans la redistribution peut être sensiblement amélioré. En effet, selon certains économistes, un impôt progressif est un bon instrument pour limiter la croissance des inégalités de revenus et de patrimoine au sommet de la hiérarchie. « *La progressivité des taux a pour double effet de réduire l'inégalité après impôts, mais aussi avant impôts, car elle décourage les hauts revenus de s'approprier une part toujours plus importante de la croissance en négociant des rémunérations excessives et en concentrant les patrimoines.* »⁽¹⁾ Votre rapporteur considère donc qu'il convient de muscler l'impôt sur le revenu en l'érigeant en pilier de la fiscalité des ménages dans notre pays.

Une plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu compléterait donc opportunément le paysage fiscal et social français, contribuant ainsi à réduire les inégalités avant impôts. Cet élément, notamment mis en lumière lors des auditions, est souvent négligé dans le débat public. Or, cela permettrait de rendre la redistribution encore plus efficace.

(1) Rapport sur les inégalités mondiales coordonné par Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman, Seuil, avril 2018, page 132.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 20 février 2019, la commission examine la proposition de loi.

M. Jean-Paul Dufrègne, rapporteur. C'est une première pour moi que de rapporter devant notre commission, et je suis ravi d'avoir pu aborder la passionnante question de la justice fiscale sous plusieurs angles. Dans le temps, court, qui nous était dévolu, nous avons organisé plusieurs auditions, qui se sont révélées très riches. Nous avons tenu à auditionner des personnes de profils et d'horizons différents : économistes, sociologue, juriste fiscaliste, représentants des syndicats et de la société civile, directeur de la législation fiscale.

Ces auditions ont confirmé que la fiscalité est une matière passionnante et inépuisable dans laquelle tout est imbriqué : lorsque l'on tire sur un fil, c'est la pelote entière qui vient... Elles ont également confirmé le bien-fondé de notre démarche. Enfin, la lumière est revenue sur ces questions fondamentales !

Faisant, comme de nombreux observateurs, le constat d'un système fiscal devenu illisible et trop complexe, mais aussi particulièrement injuste, contribuant à éroder le consentement à l'impôt dans notre société, nous pensons qu'il est urgent de le réformer dans son ensemble. Néanmoins, vous le constatez, nos propositions, qui tiennent en deux articles, ne portent que sur deux éléments du système fiscal. Nous ne pensons pas que rien d'autre ne mérite d'être modifié, nous pensons que la réforme des deux composantes que nous avons choisies, l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), est le double préalable à une réforme de plus grande ampleur de notre fiscalité.

Notre système de prélèvements fiscaux a sans aucun doute un grand besoin d'être refondu, en particulier pour répondre aux exigences d'un monde en pleine mutation et aux enjeux absolument essentiels dont la transition écologique n'est qu'un exemple. J'insiste sur l'importance de ces enjeux dans notre démarche car l'objet de cette proposition de loi n'est pas idéologique : il ne s'agit pas de considérer qu'il faut, par principe, taxer les plus riches parce qu'ils sont riches. Ce que nous souhaitons, c'est une réflexion sur notre projet de société et ce que pourrait être une juste répartition des richesses.

L'aggravation des inégalités dans la redistribution des richesses et l'insuffisante progressivité de l'impôt expliquent en grande partie l'effritement du consentement à l'impôt. Je crois important de rappeler brièvement plusieurs éléments.

Au cours des vingt dernières années, les inégalités de revenus en France sont restées globalement stables mais les 10 %, et surtout les 1 %, les plus riches

ont vu leur revenu disponible augmenter plus rapidement que la moyenne. Dit autrement, l'écart entre les très riches et le reste de la population s'est creusé.

La redistribution est en France assurée pour les deux tiers par les prestations sociales et pour un tiers, ce qui est marginal, par l'impôt sur le revenu, mais les inégalités primaires – avant redistribution – se sont accrues entre 2010 et 2017, le rapport entre le neuvième décile et le premier passant de 16 à 22,5. Cela implique qu'un effort plus important est exigé du système redistributif.

Les inégalités de patrimoine sont en France bien plus structurantes que les inégalités de revenus, à plus forte raison quand ces patrimoines génèrent des revenus. Les 10 % les mieux dotés en patrimoine possèdent en moyenne près de 535 000 euros, tandis que pour les 10 % les moins dotés en patrimoine, ce chiffre n'est que de 3 000 euros, soit un montant près de 180 fois inférieur – le ratio pour les inégalités de revenu est pour sa part de 1 à 5.

La proposition de loi que je vous présente aujourd'hui s'inscrit dans ce contexte et vise à renforcer la justice fiscale. Elle trouve un écho particulier dans le contexte économique et social que nous connaissons. Nous pensons qu'il faut donner rapidement des signes forts à nos concitoyens pour répondre aux légitimes aspirations à plus de justice sociale et retrouver de la sérénité dans le pays.

Le travail effectué ces dernières semaines a également mis en lumière deux éléments fondamentaux en matière de fiscalité. Le premier est que la transparence, la simplification et la pédagogie sont des exigences démocratiques sur lesquelles nous devons travailler ardemment car c'est l'une des clefs du consentement à l'impôt et il n'est pas normal que les citoyens ne comprennent pas comment sont calculés leurs impôts. Le second est qu'en matière de fiscalité les mythes ont la vie dure. Parmi les plus répandus, on compte celui selon lequel 50 % des Français ne paieraient pas d'impôt. Parce que les autres prélèvements et impositions sur les ménages – taxe sur la valeur ajoutée (TVA), cotisations sociales, contribution sociale généralisée (CSG) – sont invisibles, la cristallisation de l'attention et des tensions se fait autour de l'impôt sur le revenu, impôt qui n'est pourtant ni le plus rentable, ni le plus important dans l'ensemble des prélèvements obligatoires français, ce qui pose d'ailleurs une véritable question.

Ce constat est fondamental car il souligne le rôle symbolique de l'impôt sur le revenu ainsi que l'importance de l'acceptation politique d'un impôt, en un mot, le consentement. En la matière, la suppression de l'ISF a constitué un mauvais symbole et une grande majorité des Français est favorable à son rétablissement.

Ce sont les raisons qui expliquent les deux articles de notre proposition de loi.

L'article 1^{er} prévoit de restaurer l'ISF, inopportunément supprimé par la loi de finances pour 2018. Sa suppression était une erreur : elle a marqué la politique du Gouvernement comme favorable aux plus riches de nos concitoyens

et a fortement contribué à la dégradation d'un consentement à l'impôt déjà très fragilisé. Dans sa note du mois dernier, l'Institut des politiques publiques ne nous dit pas autre chose : la suppression de l'ISF a profité aux 0,5 % des ménages les plus aisés, soit environ 150 000 ménages.

Les arguments invoqués peinent à convaincre et une grande partie des personnes auditionnées a eu l'occasion de le rappeler : la théorie dite du « ruissellement » n'a, à ce jour, aucune vérification empirique.

Je n'entends pas non plus l'argument sur l'évaluation : l'idée qui consiste à dire qu'il faut attendre les évaluations de sa suppression avant de décider de le réintroduire ne me semble pas très pertinente. Les effets négatifs sur les dons ou l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) aux financements seront, je l'espère, bientôt documentés avec précision mais s'il y a lieu de s'inquiéter de la suppression de l'ISF c'est bien en raison de ces deux éléments. Je souligne enfin que la singularité française, souvent évoquée à l'appui de cette suppression, pourrait être prochainement remise en cause si les propositions de Mme Elizabeth Warren, candidate à l'investiture démocrate pour l'élection présidentielle aux États-Unis, se concrétisaient. Avec l'impôt sur la fortune inscrit à son programme, elle va d'ailleurs beaucoup plus loin que nous...

M. Joël Giraud, rapporteur général. Le seuil d'imposition qu'elle envisage est très élevé !

M. le rapporteur. À partir d'un certain seuil, j'en conviens, mais c'est une première aux États-Unis.

Nous proposons donc le rétablissement de l'ISF, dans un premier temps dans sa version supprimée en 2018, c'est-à-dire avec son lot d'imperfections, dont nous sommes conscients mais dont nous pensons qu'elles pourront être corrigées dans un second temps.

Au-delà de la question de cet impôt français, c'est la question de la juste imposition des patrimoines en Europe, voire dans le monde, qui se pose ainsi que celle de l'utilisation des recettes associées. De plus en plus de voix s'élèvent pour avancer l'idée d'un impôt du type de l'ISF qui serait affecté au financement de la transition écologique.

De forts arguments plaident pour cela : si les prévisions concernant le réchauffement climatique sont exactes, avec une augmentation des températures de 1,5 à 4 degrés Celsius, si demain la vie sur terre était menacée et l'espèce humaine disparaissait, à quoi serviraient ces grandes, parfois ces immenses fortunes ?

Par ailleurs, les études économiques montrent que plus on est riche, plus on pollue. La taxation des patrimoines pourrait donc permettre de remédier à ces inégalités écologiques qui sont en grande partie le reflet des inégalités économiques existantes.

L'article 2 vise à instaurer une plus grande progressivité dans le barème de l'impôt sur le revenu. L'objectif recherché est donc double : diminuer l'impôt sur le revenu pour les classes populaires et moyennes et le renforcer pour les plus gros revenus.

Cependant, il nous est apparu que le dispositif de cet article ne satisfaisait pas parfaitement ce double objectif. C'est la raison pour laquelle je présenterai tout à l'heure un amendement de réécriture globale de l'article – je vous exposerai les raisons et la démarche.

Il est très difficile de parler de l'impôt sur le revenu sans évoquer ce qui mite son assiette : les niches fiscales, qu'il conviendrait de remettre complètement « à plat » – je ne parle pas forcément de les supprimer. Cet article 2 répond, notamment dans la version amendée que je vous proposerai d'adopter, à une préoccupation sans cesse répétée, notamment par Bruno Le Maire qui rappelait l'autre jour encore que les classes moyennes n'en peuvent plus ! Nous proposons très précisément de baisser les impôts pour ces classes moyennes.

Il s'agit donc d'envoyer un message indispensable pour engager un véritable débat de fond sur la question de la progressivité de l'impôt. C'est pour que nous puissions avoir ce débat que j'ai retravaillé la proposition de loi et proposé un taux marginal d'imposition ramené à 48 %. Nous aurons l'occasion d'en discuter au moment de l'examen des articles : la notion de taux confiscatoire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dont j'avoue qu'elle ne me plaît pas, est une contrainte qui, à ce jour, s'impose à nous.

On pourra toujours proposer des dizaines de formules différentes concernant la tranche d'imposition supérieure ou les taux – les différents amendements déposés le prouvent – mais ce qui compte c'est la démarche et le raisonnement. Je constate que nous partageons ici, y compris sur les bancs de la majorité, le souci de rendre l'impôt sur le revenu plus progressif, plus juste.

Adoptons donc cette proposition de loi pour envoyer ce message et réaffirmer collectivement notre attachement à la justice fiscale. C'est le bon moment. La société d'aujourd'hui réclame de l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace, et plus de partage.

Mme Cendra Motin. Par cette proposition de loi, monsieur le rapporteur, vous nous proposez le rétablissement de l'ISF dans sa dernière forme connue et une révision du barème de l'IR afin de le rendre plus progressif.

Vous nous offrez à cette occasion la possibilité de débattre du sens de l'impôt. Vous rappelez avec raison que le consentement à l'impôt est l'un des piliers de notre Constitution et qu'il convient de se demander comment nous pouvons parvenir à rendre cet impôt plus acceptable. En l'espèce, il me semble que vous nous invitez à nous poser la question suivante : le consentement de

l'impôt repose-t-il sur sa dimension symbolique ou sur son efficacité et sur une plus juste répartition de l'effort demandé à chacun ? Nous n'épuiserons sans doute pas aujourd'hui ce débat, la question est vaste et, surtout, les Français sont en train de se la poser collectivement, depuis un mois et encore pour quelques semaines, dans le cadre du grand débat national.

Pour notre part, nous apporterons la contradiction à partir de quelques éléments qui nous semblent essentiels.

Tout d'abord, le rétablissement pur et simple à l'ISF tel qu'il existait avant sa transformation en impôt sur la fortune immobilière (IFI) n'est pas satisfaisant. Vous l'écrivez vous-même dans l'exposé des motifs. Avec cette version de l'ISF, à laquelle de grandes fortunes échappaient, vous manquez effectivement votre objectif de fiscaliser les plus gros patrimoines.

De plus, un tel rétablissement de l'ISF serait un très important signe d'instabilité fiscale. La transformation de l'ISF en IFI a à peine un an ! Au-delà même des changements de comportement que cette transformation a pu induire, que nous connaissons une fois qu'elle aura été évaluée, l'instabilité fiscale peut, nous le savons, inciter les plus mobiles, souvent les plus riches, à chercher à échapper à une fiscalité qu'ils jugent trop fortes. Dès lors, le rétablissement de l'ISF nous exposerait au risque de reperdre les recettes directes ou indirectes que nous procurent ces personnes.

Le produit de l'ISF ne serait pas non plus de nature à permettre des politiques publiques très ambitieuses ni un rétablissement de nos finances publiques. D'ailleurs, ne plus avoir cet ISF ne nous a pas empêchés d'agir et de mener des politiques publiques très fortes en faveur des plus défavorisés, avec un plan pauvreté d'un montant de 4,5, milliards d'euros, ou de la formation, avec 2,5 milliards d'euros pour la formation des jeunes et des seniors, publics fragiles victimes du chômage. Cela ne nous a pas non plus empêchés d'exonérer de la taxe d'habitation 80 % des Français. Finalement, nous parvenons à redonner du pouvoir d'achat aux Français qui en ont le plus besoin, et ce pour un montant trois fois plus élevé que le produit de l'ISF.

Vous proposez également de rendre le barème de l'impôt sur le revenu plus progressif, avec une meilleure répartition de l'effort fiscal entre tous les Français, objectif auquel nous souscrivons : c'est ce que demandent les Français. Cependant, avec un montant de 12 milliards d'euros, soit trois fois ce que pouvait rapporter l'ISF, ce que vous proposez est beaucoup trop coûteux pour nos finances publiques.

Si la progressivité de l'IR peut être discutée, son caractère redistributif n'est pas en cause. Nous prendrons donc votre proposition de loi, monsieur le rapporteur, comme une véritable proposition de réflexion dans le cadre du grand débat. Cependant, vous comprendrez que nous ne puissions voter en sa faveur aujourd'hui.

Mme Véronique Louwagie. Si je peux vous rejoindre sur un point, monsieur le rapporteur, c'est que le consentement à l'impôt est important. Cependant, si l'on pouvait concevoir, à un moment, qu'il faille un impôt tel que l'ISF, il avait perdu de son potentiel redistributif et de sa légitimité en raison de taux qui n'avaient cessé d'augmenter depuis l'instauration en 1982 de l'impôt sur les grandes fortunes.

Vous considérez, monsieur le rapporteur, qu'il n'y a plus d'ISF. Il reste cependant – je le regrette – un impôt sur la fortune immobilière, qui pèse d'ailleurs plutôt sur les plus petits patrimoines, composés d'immobilier, résidence principale incluse, à 40 %, tandis que la part de l'immobilier dans les grandes fortunes n'est que de 10 %. Il reste donc bien un impôt sur le patrimoine.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas non plus revenir en permanence sur les dispositifs récemment votés. Cette instabilité fiscale très particulière qui règne en France est préjudiciable aux uns et aux autres, notamment au monde économique. Il nous faut parvenir à instaurer une stabilité fiscale.

Sur le plan économique, nous regrettons de ne pas avoir suffisamment d'entreprises de taille intermédiaire (ETI), notamment lorsque nous nous comparons à l'Allemagne. De ce point de vue, l'ISF mettait en péril les transmissions familiales d'entreprises. Un certain nombre d'héritiers dans l'impossibilité, au décès du chef d'entreprise, de conserver les actions ou les parts du capital d'une entreprise étaient obligés de les vendre, au risque d'empêcher des PME de devenir des ETI. C'était là un impact assez négatif de l'ISF.

Enfin, je rappelle que 3 990 contribuables qui déclaraient plus de 100 000 euros de revenu ont quitté le territoire français en 2016 et qu'en dix ans, la France a perdu près de 5 000 redevables de l'ISF. Le manque à gagner qui en résultait a été évalué à 20 millions d'euros.

M. Jean-Paul Mattei. La proposition de loi qui nous est soumise ce matin est ambitieuse puisqu'elle repose sur les principaux piliers de la fiscalité : le barème de l'impôt sur le revenu et l'ISF.

Le péché originel de l'ISF, créé en 1982 sous le nom d'impôt sur les grandes fortunes, c'est que la distinction qu'il établissait entre patrimoine privé et patrimoine professionnel était peu claire. Véronique Louwagie évoquait le cas des entreprises familiales, mais nous avions une véritable usine à gaz, d'application difficile, notamment avec la notion de dirigeant. Une réflexion sur un possible ISF devrait viser à une simplification de celui-ci : tout euro investi dans l'entreprise devrait être exclu de l'assiette.

Je suis par ailleurs étonné que vous n'évoquiez pas les œuvres d'art, notamment celles auxquelles le public ne peut accéder. C'est encore un point qui mériterait une véritable réflexion.

Par ailleurs, l'impôt sur la fortune n'a pas disparu puisqu'il y a l'IFI. Pourquoi, en pleine transition énergétique, ne pas réfléchir au sort de l'immobilier loué sur une certaine durée ?

Vous avez évoqué, monsieur le rapporteur, la complexité de la matière : « *lorsque l'on tire sur un fil, c'est la pelote entière qui vient...* » Évidemment, votre proposition ne peut être acceptée en l'état : elle est beaucoup trop complexe et a des répercussions trop importantes. La question mérite une véritable réflexion, dans le cadre plus global d'une loi de finances.

Quant au barème de l'impôt sur le revenu, objet de l'article 2 de la proposition de loi, nous sommes passés de sept à cinq tranches. La surtaxation des revenus « moyens » pose effectivement problème. Vous envisagez, monsieur le rapporteur, une tranche additionnelle, soumise à un taux marginal d'imposition de 50 %. La nécessité d'une réflexion sur le barème me semble effectivement l'objet d'un certain consensus mais c'est très compliqué.

Par ailleurs, vous ne prévoyez pas du tout de toucher au prélèvement forfaitaire unique (PFU). Il est pourtant évident qu'un alourdissement de l'imposition sur le revenu entraînerait un arbitrage en faveur de la distribution de dividendes, qui échappent désormais au barème de l'impôt sur le revenu.

Tout cela montre, nonobstant l'intérêt de votre texte, que la fiscalité ne peut ainsi être traitée dans le cadre d'une proposition de loi et mérite une réflexion globale. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés ne la soutiendra donc pas, mais il la considère comme un appel à faire évoluer notre fiscalité, ce qui est effectivement nécessaire.

M. le président Éric Woerth. Cher collègue, la réflexion sur l'imposition des œuvres d'art s'est ouverte à de nombreuses reprises, et vous le savez très bien. La question peut toujours être reposée, mais il n'y a tout simplement pas de vérité générale en cette matière. Vous pouvez y être hostile ou favorable, c'est aussi une question de conviction.

M. Jean-Louis Bricout. Bien évidemment, le groupe Socialistes et apparentés soutiendra cette proposition de loi visant à rétablir l'ISF – nous proposons pour notre part un référendum d'initiative partagée sur le sujet – et à alléger la pression fiscale sur les classes moyennes grâce à une plus forte progressivité du barème de l'impôt sur le revenu.

Depuis le début du quinquennat, des dispositions ont été prises, qui ont complètement déséquilibré notre budget : la suppression de l'ISF, l'instauration du PFU, la suppression de la taxe d'habitation dont il faut rembourser le produit aux communes. Tout cela a eu des conséquences qui n'étaient pas neutres, où le mouvement social a pris ses sources, avec des mesures d'économie, comme la réduction du montant de l'aide personnalisée au logement et du nombre d'emplois aidés, puis de nouvelles recettes de CSG et de fiscalité écologique. Et n'oublions pas les dégâts collatéraux de la suppression de l'ISF, notamment la baisse des

dons aux associations. Quant aux contreparties, l'augmentation d'un point de la taxe forfaitaire sur les cessions et exportations de métaux précieux, passée de 10 % et à 11 %, n'a permis d'engranger que 3,8 millions d'euros, tandis que le droit annuel de francisation et de navigation et le droit de passeport applicable aux grands navires de plaisance ne représentent que 85 500 euros. La taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation pour les véhicules de sport n'a rapporté pour sa part que 30 millions d'euros. Nous voyons bien que les contreparties ne sont pas tellement à la hauteur de ce que l'on pouvait espérer.

On nous a souvent vendu comme un moyen efficace de transférer l'épargne des ménages vers l'appareil productif l'exonération d'ISF dont bénéficient désormais les valeurs mobilières, mais on se rend compte qu'il faudra toujours passer par les intermédiaires financiers. C'est finalement à eux que la décision appartient, une table ronde était d'ailleurs prévue, et on peut se demander ce que seront leurs propositions. Les entreprises du CAC40 n'ont pas forcément besoin, pour leur part, de ces capitaux. Cette manne financière ne risque-t-elle pas plutôt d'être placée à l'étranger ? On maîtrise peu cette épargne, nous attendons une évaluation pour savoir où va cet argent.

Les uns et les autres, nous avons passé une partie de l'année 2018 à honorer ceux qui sont morts pour la France. Aujourd'hui, nous nous rendons compte qu'on fait des cadeaux à ceux qui sont toujours prêts à la quitter, parce qu'il y aura toujours un paradis fiscal pour les accueillir.

Mme Lise Magnier. Vous avez raison, monsieur le rapporteur : nous avons besoin d'une réforme fiscale de notre pays. Cependant, c'est une réforme fiscale beaucoup plus globale qu'il faut. Toucher à la CSG, à la taxe d'habitation et à l'ISF a complètement brouillé le message envoyé au contribuable.

La transformation de l'ISF en IFI a entraîné une perte de recettes de 3,2 milliards d'euros, soit un montant nettement inférieur à celui des mesures d'urgence qui ont été adoptées à la fin de l'année 2018 – il faut aussi s'en souvenir.

En 2018, 120 000 contribuables étaient assujettis au nouvel IFI, dont Bercy estime les recettes à 1,2 milliard d'euros de recette. Dès le mois d'octobre 2017, notre groupe s'était prononcé en faveur de la suppression de l'ISF, spécificité française qui nuisait à l'attractivité de notre pays, aussi bien sur notre territoire qu'à l'étranger. La majorité de nos voisins ont renoncé à un tel impôt, et je pense que ce n'est pas pour rien : l'Allemagne, le Danemark, la Suède... Évidemment, il faut toujours comparer ce qui est comparable, mais lorsque les choix se révèlent judicieux, il n'y a aucune raison de tergiverser. L'ISF poussait de nombreux Français – environ 800 ménages par an, plus ou moins fortunés – à quitter notre pays. Cela peut paraître peu, mais le coût de ces départs au cours des trente dernières années a été évalué à un montant compris entre 200 et 300 milliards d'euros ; au-delà des recettes d'ISF non perçues du fait de leur départ, il y a aussi la perte de toutes les recettes d'IR et de TVA. Ces particuliers

sont majoritairement des entrepreneurs qui ont réussi à créer puis à vendre leurs entreprises. Les faire fuir par une politique fiscale trop lourde entraîne, pour notre pays, une perte d'intelligence et de compétences indispensables à notre attractivité économique. L'ISF contribuait donc à la disparition du tissu entrepreneurial français et affectait le potentiel de la croissance française. Or les premières victimes d'une économie affaiblie sont bien les personnes qui peinent à trouver un emploi en raison d'une moindre qualification. Par ailleurs, une évaluation est prévue d'ici au mois de septembre prochain afin de vérifier que la suppression de l'ISF a bien permis l'investissement d'un argent moins taxé dans notre économie et une meilleure répartition de la croissance nouvellement créée.

Je rejoins l'ensemble de mes collègues : notre pays a un besoin impératif de stabilité fiscale. En restaurant l'ISF moins de deux ans après sa suppression, nous enverrions de ce point de vue un message catastrophique aux contribuables français mais également aux investisseurs étrangers. Votre proposition de loi ne nous semble donc pas répondre aux enjeux tels que vous les envisagez ni permettre la justice fiscale demandée par nos concitoyens. Qui dit justice fiscale ne dit pas forcément encore plus d'impôt : ce peut être aussi une meilleure répartition et une meilleure utilisation de nos impôts.

M. Charles de Courson. La proposition de loi est apparemment populaire, puisque 77 % de nos concitoyens sont pour le rétablissement de l'ISF. On peut s'étonner que 23 % soient contre, car seuls 1 % des contribuables le payaient : 22 % s'opposent donc à cette mesure pour des raisons de fond sur lesquelles je voudrais revenir.

Autre observation, l'exposé des motifs ne comporte aucune analyse internationale. C'est quand même assez curieux : nous sommes dans un monde ouvert où il existe une liberté de circulation des capitaux. Par ailleurs, le rapporteur n'a pas évoqué la question, toute simple, de savoir pourquoi tous les pays, sauf la France, ont supprimé leur impôt sur le capital, les derniers à l'avoir fait ayant été, me semble-t-il, les Allemands, à la suite d'une décision de leur Cour constitutionnelle.

Cet impôt est une puissante machine à détruire le tissu des PME et à accentuer la concentration économique au profit de monopoles ou d'oligopoles. Il est assez surprenant qu'un éminent membre du parti communiste plaide pour le rétablissement d'un impôt qui entraînerait une hyperconcentration du grand capital. J'avais cru comprendre que ce parti s'était converti à l'idée qu'il faut encourager et maintenir le tissu des PME et des ETI.

L'ISF, dans son ancienne formule, que vous voulez rétablir à l'identique, est-il un impôt juste ? La réponse est négative.

À la suite de négociations entre André Bettencourt et François Mitterrand, on a inventé l'exonération de l'outil de travail afin que Liliane Bettencourt soit

exonérée sur la quasi-totalité de sa fortune, avec un certain nombre d'autres personnes. Votre texte rétablirait l'exonération pour les grandes fortunes.

Vous ne l'avez pas dit, mais je rappelle que sur les cinquante plus grandes fortunes françaises du temps de l'ISF, onze ne payaient rien, dont Liliane Bettencourt, première fortune du pays, et que les trente-neuf autres payaient à peine 10 %. Comment ? En raison d'un problème, effleuré par l'exposé des motifs, qui est la défense du droit de propriété par le Conseil constitutionnel.

Ce dernier estime en effet qu'au-delà de 70 %, pour faire simple – le chiffre n'a jamais été précisé –, la somme de l'ISF, de l'IR, de la CSG et des impôts fonciers ne peut pas aller au-delà de 70 %, en taux marginal. On peut être pour ou contre, mais c'est la position du Conseil constitutionnel.

Qu'ont fait les onze plus grandes fortunes françaises pour échapper totalement à l'ISF ? C'est très simple : on constitue une société *holding* familiale et on ne distribue rien, mais on vend de temps en temps quelques actifs. Par conséquent, il s'agit d'un impôt fondamentalement injuste.

Le problème, avec la contrainte constitutionnelle que je viens d'évoquer, est que votre proposition concernant l'ISF et visant à augmenter de 5 points le taux marginal de l'IR, outre la question du nombre de tranches, est vraiment très « limite ». Il faut veiller à l'articulation entre l'IR, l'impôt sur la détention de patrimoine et celui sur sa transmission, c'est-à-dire les droits de succession. Or vous ne le faites pas. Je pense que si l'on devait un jour rétablir un impôt sur le patrimoine, ou plus exactement sur les valeurs mobilières – il reste l'IFI –, c'est cela qu'il faudrait faire. On doit rendre l'impôt sur le capital déductible des droits de succession.

Mme Marie-Christine Dalloz. Vous souhaitez une juste imposition du patrimoine, un rééquilibrage. Vous n'êtes pas sans savoir que la France est la championne d'Europe, voire du monde, en ce qui concerne les prélèvements obligatoires : plus de 45 % du PIB. Cela n'existe dans aucun autre pays européen, voire au plan mondial.

On arrive ainsi à la vraie question de la réorganisation fiscale en France : vous êtes entré dans le grand débat actuel par cette porte.

Il y a aussi la question de l'exil fiscal, depuis la France, dont les principaux bénéficiaires ont été le Royaume-Uni et les États-Unis au cours des dernières années. Est-ce cela que nous souhaitons pour notre pays ? Le risque est également là.

Il ne faut pas oublier que les personnes qui payaient l'ISF financent la protection sociale dans notre pays : 1 % des Français, les plus riches, paient plus de 65 %. C'est un élément essentiel que l'on doit prendre en compte.

On doit aussi rappeler que les plus grandes fortunes bénéficiaient du dispositif de plafonnement. L'effet de cet impôt n'était donc pas aussi redistributif qu'on pouvait l'espérer – il y avait moins de recettes. J'ajoute que l'IFI est plus pénalisant pour les propriétaires que l'ISF antérieur. Pour terminer sur ce sujet, nous avons besoin de stabilité et de lisibilité. Je crois que c'est évident aujourd'hui.

Vous avez pris en exemple les États-Unis. S'agissant du second article de la proposition de loi, qui vise à réorganiser les tranches d'imposition de l'impôt sur le revenu, il ne faut pas oublier qu'il y a aujourd'hui un taux d'imposition forfaitaire, unique, une *flat tax*, dans la majeure partie des pays. En France, nous avons un impôt progressif. On évoque sans cesse la justice fiscale. Or elle existe chez nous, puisque la progressivité de l'impôt fait que plus on a des revenus importants, plus on paie d'impôts, plus on contribue aux efforts de la nation.

Mme Elsa Faucillon. J'entends parler de volonté de stabilité fiscale, mais on mentionne peu le fait qu'il y a des inégalités extrêmement fortes et croissantes, du fait des mesures prises depuis le début de ce quinquennat.

Certains signaux sont au rouge : les inégalités de revenu sont en hausse, la crise financière a profité aux plus riches, au détriment des plus modestes, et le tableau est encore plus noir en ce qui concerne les inégalités de patrimoine. Il faut aussi rappeler que ces inégalités sont un danger pour la planète – mais j'y reviendrai plus en détail tout à l'heure.

Les choix budgétaires de ce début de législature renforcent les inégalités et nuisent à ce que l'on appelle le consentement à l'impôt. Faut-il comprendre que les citoyens de ce pays ne sont pas prêts à participer à l'effort ? Je crois que c'est faux : ils ont besoin de voir que l'impôt sert à la redistribution, au financement des services publics et à l'intérêt général. Or ils constatent depuis le début de ce quinquennat à quel point on enrichit un peu plus encore ceux qui en ont le moins besoin.

Je voudrais citer quelques chiffres, afin que l'on ait les idées claires – mais je suis sûre que c'est déjà le cas. La TVA représente 150 milliards d'euros, la CSG 100 milliards et l'impôt sur le revenu 70 milliards. Que nous disent ces chiffres ? Ils témoignent, bien sûr, de l'injustice de notre système fiscal. Ils montrent que l'outil progressif qu'est l'impôt sur le revenu est marginalisé puisqu'il représente à peine la moitié de la TVA. Celle-ci est proportionnelle et frappe durement les plus modestes. Ce qui pourrait être plus progressif et juste est marginal dans notre système fiscal : ce qui est proportionnel et injuste est ultradominant. De plus, ce qui est progressif est mité par des niches fiscales dont les plus aisés tirent très largement profit. Nous considérons que cette situation ne peut plus durer. Les taux et les tranches de l'impôt sur le revenu ne garantissent plus la progressivité attendue.

Cette proposition de loi constitue une première étape. Je vois, en effet, dans ce qu'ont dit d'autres intervenants la volonté d'aller plus loin. Commençons par réaliser cette première étape. On ne peut pas renvoyer une telle demande aux calendes grecques. La raison n'est pas seulement qu'elle est populaire, comme M. de Courson l'a souligné à juste titre – les cahiers de doléances sont remplis de références à l'ISF : le manque de redistribution mine les valeurs républicaines de notre pays en accroissant les inégalités.

M. le président Éric Woerth. L'impôt sur le revenu n'est pas marginalisé. Il est extrêmement concentré, ce qui n'est pas tout à fait la même chose.

M. Jacques Marilossian. M. Dufrègne a présenté avec conviction et talent une proposition de loi qui relève d'une posture démagogique et, surtout, d'une grave erreur économique. L'ancien ISF était une exception, on l'a rappelé avant moi : il n'y a pas d'ISF dans les grands pays de l'OCDE. Sont-ils donc tous idiots et sommes-nous plus intelligents ?

L'ancien ISF avait des effets pervers pour les entreprises familiales. De nombreux héritiers trouvaient un moyen de récupérer des dividendes importants afin de ne pas avoir à payer l'impôt, ce qui réduisait la valeur ajoutée consacrée aux salaires et à l'investissement.

Surtout, un bon impôt doit rapporter de l'argent. Or l'ISF a coûté plus cher qu'il n'a rapporté à notre pays et aux Français. Toute personne qui part ne paie plus d'impôt sur le revenu, ni de TVA. Au total, la plupart des économistes estiment que cela représente chaque année plusieurs milliards d'euros de pertes pour la France.

Enfin, comme Charles de Courson l'a dit, ce ne sont pas les plus riches qui acquittaient l'ISF, mais les simplement riches. On ne peut pas dire que cet impôt coûtait aux riches : il coûtait surtout aux plus modestes parce que le manque de rentrées fiscales était considérable.

Je partage avec M. Dufrègne le souci de la justice fiscale, mais il se trompe lorsqu'il dénonce un cadeau fait aux riches ou aux ultra-riches, comme il dit. Notre collègue veut rétablir un impôt qui a coûté beaucoup plus qu'il n'a rapporté. C'était un mauvais dispositif qu'il ne faut pas rétablir.

M. le rapporteur. Ce sujet, au moins, ne laisse pas indifférent : chacun et chacune a des choses à dire.

Beaucoup ont fait le constat que l'ISF n'est pas un impôt adapté, mais ce n'est pas une raison pour ne pas se creuser la tête et essayer de trouver des solutions. On n'est plus en 1950, mais bientôt en 2020, et beaucoup de questions se posent. J'ai sciemment fait un gros plan sur la transition écologique. Va-t-on continuer comme aujourd'hui, ou bien va-t-on essayer de trouver des solutions pour dégager des moyens permettant de faire face aux enjeux ?

Je suis, en effet, contre la concentration. Je défends la ruralité, comme d'autres ici, et non les systèmes où l'on concentre les richesses et la croissance, au bénéfice de quelques-uns et en oubliant les autres.

Nous avons besoin de réfléchir. Je l'ai dit : l'ISF n'était pas parfait, mais ce n'est pas une raison pour abandonner l'idée d'un impôt sur le patrimoine. Les arguments habituels ont été ressortis. À la limite, tout le monde partirait en courant... Or ce n'est pas le cas : les chiffres que nous avons pu obtenir, ici et là, sur l'exil fiscal ne sont pas aussi élevés qu'on veut nous le faire croire. Par ailleurs, le monde change : ce n'est pas seulement à cause de la fiscalité que certains vont vivre à l'étranger, mais aussi en raison de choix de vie ou pour des motifs familiaux. Le monde n'est plus concentré sur des petits territoires : il est largement ouvert.

Il faut remettre sur la table la question de l'impôt sur le patrimoine. La meilleure façon de s'y prendre est de rétablir un impôt sur la fortune. Charles de Courson a souligné que 77 % des Français – je n'avais pas cité ce chiffre, mais notre collègue a voulu le mettre en lumière – sont aujourd'hui favorables au rétablissement de l'ISF. Cela peut s'accompagner de contradictions, mais on ne peut pas ignorer que pour 77 % des Français il y a une inégalité dans la manière dont les uns et les autres contribuent à l'intérêt général et au financement des services publics.

Sans revenir sur tout ce qui a été dit, je voudrais souligner qu'il reste, bien sûr, un impôt, l'IFI, mais celui-ci pourrait être considéré comme particulièrement injuste aussi. Jean-Paul Mattei a évoqué un certain nombre d'éléments.

Mme Amélie de Montchalín. C'est tout simplement une taxe foncière progressive !

M. le rapporteur. Au lieu de dire qu'un dispositif est injuste et qu'il faut donc le supprimer, on doit le rendre le plus juste. Essayons de trouver des mesures assurant une meilleure contribution, et arrêtons de repousser toutes ces questions aux calendes grecques. Cendra Motin a dit qu'il faudrait reporter le sujet pour attendre que le grand débat s'achève. Je la prends au mot : faisons un moratoire sur toutes les suppressions de services publics auxquels nous assistons en ce moment. Soyons cohérents. Je pense notamment à certaines fermetures de classes dans l'Allier.

Nous voulons faire le signe que 77 % des Français attendent, en retravaillant sur cette question. Si nous rétablissons maintenant le dispositif, il nous restera jusqu'à la fin de l'année pour travailler.

Je sais bien que ce n'est pas dans une telle proposition de loi que l'on va traiter l'ensemble de la fiscalité. Il est évidemment intéressant de relier l'impôt sur le patrimoine aux autres impôts sur la propriété, par exemple les impôts fonciers. Peut-on adopter une approche prenant en compte l'ensemble de ces questions ? Ce n'est pas avec les moyens dont je disposais que je pouvais le faire, même si je

veux remercier l'administratrice qui m'a accompagné – je ne voudrais pas que mes propos soient mal interprétés. Nous n'avons pas les informations suffisantes pour nous projeter en avant comme il faudrait le faire.

En ce qui concerne la tranche de 50 % et le caractère confiscatoire de l'imposition, j'aurai l'occasion de présenter la nouvelle proposition que nous faisons pour moins « flirter » avec cette zone de turbulences : le taux marginal serait ramené à 48 %.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

[art. 885A à 885 ZK du code général des impôts] Rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune

I. RÉTABLIR L'IMPÔT ABROGÉ À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2018

A. L'ÉTAT DU DROIT JUSQU'AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

1. Historique de l'ISF

Institué en 1982⁽¹⁾, l'impôt sur les grandes fortunes, supprimé en 1986⁽²⁾, a été rétabli en 1989⁽³⁾, sous le nom d'« *impôt de solidarité sur la fortune* » (ISF). Un mécanisme de plafonnement a été introduit afin de limiter la fiscalité reposant, au titre de l'impôt sur le revenu et au titre de l'ISF, sur les contribuables les plus aisés afin que celle-ci n'apparaisse pas *confiscatoire*.

En près de trente ans, l'ISF a évolué au gré des objectifs politiques portés par les différentes majorités. Les aspects structurants de cet impôt que constituent le barème et le mécanisme du plafonnement ont fait l'objet de plusieurs modifications successives dont le mouvement général s'apparente, à certains égards, à celui d'un balancier.

Largement commentées, ces évolutions ne sont ici que brièvement et non exhaustivement rappelées. Le tableau ci-dessous illustre les modifications principales apportées au barème et au mécanisme de plafonnement entre 1989 et 2018.

De manière générale, il est possible d'identifier deux grandes périodes. La première est celle au cours de laquelle l'ISF s'est progressivement implanté dans le paysage fiscal français : une implantation qui se manifeste par un renforcement de la taxation des plus grandes fortunes et se traduit notamment par des modifications du barème et des réformes visant à limiter la possibilité de réduire l'imposition de ces redevables (hausse du seuil du plafonnement).

(1) Loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982, article 2.

(2) Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986, article 24.

(3) Loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989, article 26.

La seconde période est, au contraire, celle de l'allègement de la contribution fiscale des plus grandes fortunes.

Ainsi, la première loi de finances rectificative pour 2011 ⁽¹⁾ a notamment porté le seuil d'entrée dans l'imposition de 800 000 euros à 1,3 million d'euros, revu le barème, introduit un mécanisme de décote pour lisser les effets de seuil liés à l'introduction de la taxation au premier euro et supprimé le mécanisme du plafonnement.

Souhaitant revenir sur ces réformes, la nouvelle majorité élue en 2012 a toutefois conservé le seuil d'imposition à 1,3 million d'euros.

La loi de finances pour 2013 ⁽²⁾ a ensuite rétabli un dispositif proche de celui applicable jusqu'en 2012 en réduisant toutefois le nombre de tranches à six. Afin de tenir compte des contraintes constitutionnelles, un mécanisme de plafonnement a été réintroduit ⁽³⁾.

Entre 2015 et 2017, les ajustements opérés ont été de nature principalement techniques.

PRINCIPALES ÉVOLUTIONS APPORTÉES À L'ISF

	Barème	Plafonnement	Autre
Loi de finances pour 1989	Barème progressif à 5 tranches applicable à partir de 4 millions de francs : 0 % en deçà de 4 millions de francs ; 0,5 % entre 4 et 6,5 millions de francs ; 0,7 % entre 6,5 et 12,9 millions de francs ; 0,9 % entre 12,9 et 20 millions de francs ; 1,1 % au-delà de 20 millions de francs.	Applicable lorsque le montant cumulé de l'ISF et de l'impôt sur le revenu est supérieur à 70 % de l'ensemble des revenus.	—
Loi de finances pour 1990	Modification du barème : Création d'une sixième tranche à 1,5 % pour les patrimoines supérieurs à 40 millions de francs. Hausse du taux de la cinquième tranche (de 1,1 % à 1,2 %).	—	—
Loi de finances pour 1991	—	Hausse du plafonnement à 85 %.	—
Loi de finances pour 1995	—	—	Majoration de 10 % du montant des cotisations dues au titre de l'ISF.
Loi de finances pour 1996	—	Introduction du mécanisme de « plafonnement du plafonnement », qui limite, pour les détenteurs des plus gros patrimoines, la réduction d'impôt résultant du plafonnement.	—
Loi de finances pour 1999	Intégration au barème la majoration de 10 % et création d'une septième tranche	—	Introduction d'un abattement de 20 % sur la

(1) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, article 1^{er}.

(2) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (II).

	Barème	Plafonnement	Autre
	(1,8 % pour les patrimoines supérieurs à 100 millions de francs).		valeur vénale de la résistance principale.
Loi de finances pour 2005	Rehaussement du seuil d'imposition à l'ISF (de 720 000 euros à 732 000 euros). Revalorisation des tranches du barème indexée sur celle du barème de l'impôt sur le revenu.	—	—
Loi dite « TEPA » du 21 août 2007	—	—	Hausse de l'abattement sur la valeur vénale de la résistance principale (de 20 % à 30 %). Création des réductions d'impôt « ISF-PME » et « ISF-dons ».
Première loi de finances rectificative pour 2011	Rehaussement du seuil d'imposition de 800 000 euros à 1,3 million d'euros et refonte du barème.	Suppression du plafonnement	—

Source : commission des finances.

2. Une assiette large mais de nombreuses exonérations

L'ISF, dans sa version abrogée par la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾, est un impôt dont sont redevables, chaque année, les contribuables dont le patrimoine, apprécié au niveau du foyer fiscal, excède un certain seuil.

Exigible sur l'ensemble des biens, droits et valeurs composant le patrimoine du foyer fiscal du redevable, l'ISF est un impôt sur la fortune, entendue dans une acception large. Son assiette est toutefois limitée par de nombreux régimes d'exonération.

a. Un impôt sur le patrimoine immobilier et mobilier

Large, la notion de patrimoine au sens de l'ISF, s'entend de l'ensemble des biens possédés par le redevable, quelle que soit leur nature : biens meubles ou immeubles, droits et valeurs. Le patrimoine inclut également l'ensemble des créances détenues par le redevable mais déduit les dettes qui sont à sa charge.

De manière peu surprenante, les biens immobiliers constituent une part prépondérante de l'assiette de l'ISF.

b. De nombreux régimes d'exonérations

Outre les biens professionnels et les objets d'art, qui constituent les principales exonérations de l'ISF, de nombreux dispositifs prévoient l'exonération de parties du patrimoine du redevable. Seules les principales sont ici rappelées.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 31.

- *L'exonération expresse et totale des biens professionnels*

Précisé dans les articles 885 N à 885 R du CGI, le régime d'exonération des biens professionnels permet à n'importe quel professionnel de ne pas être soumis à l'ISF au titre des biens nécessaires à son activité professionnelle. Sont ainsi exclus de l'assiette de l'ISF les biens dépendant d'une exploitation individuelle, les parts ou actions de sociétés ainsi que certains biens ruraux.

- *L'exonération totale des objets d'art, de collection ou d'antiquité*

En application de l'article 885 I, les objets d'art, de collection ou d'antiquité sont exonérés du paiement de l'ISF, sans aucune condition.

Le champ des objets exonérés est très large et concerne des objets aussi variés que les tapis et tapisseries, tableaux, peintures et dessins, estampes, gravures, statues, timbres-poste, objets de collection et objets d'antiquité de plus de cent ans d'âge.

- *L'exonération partielle des bois et forêts et parts de groupements forestiers*

Lorsqu'ils ne sont pas des biens professionnels bénéficiant d'une exonération totale, les bois et forêts ainsi que les parts de groupements forestiers bénéficient, sous certaines conditions ⁽¹⁾, d'une exonération partielle (885 H).

Bénéficient également d'une exonération les droits de propriété littéraire et artistique ainsi que les droits voisins (885 I), les droits de la propriété industrielle, les rentes et pensions ainsi que certains titres financiers : titres faisant l'objet d'un pacte dit « Dutreil » (885 I *bis*), titres détenus par les salariés et mandataires sociaux (885 I *quater*), les titres de PME et parts de certains fonds (885 I *ter*), les placements financiers des non-résidents (885 L)...

3. Une cotisation d'impôt très souvent minorée

L'ISF est assis sur la valeur nette des biens imposables (885 E CGI). En pratique, les redevables doivent évaluer leur patrimoine au 1^{er} janvier de chaque année, en incluant les créances qu'ils possèdent et en excluant le montant de leurs dettes ⁽²⁾.

- *Un abattement au titre de la résidence principale*

Si le principe général est simple et prévoit le calcul de l'ISF sur la base de la valeur vénale du patrimoine au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, certaines

(1) Notamment, engagement d'exploitation pendant trente ans, production du certificat du directeur départemental des territoires et d'un bilan de mise en œuvre du document de gestion durable.

(2) À titre d'illustration : emprunts, découverts bancaires, pensions alimentaires...

règles sont, selon les biens, spécifiques ou simplifiées par rapport à celles des droits de succession dont elles sont inspirées.

Ainsi, par dérogation, les immeubles qui constituent l'habitation principale du redevable sont-ils imposés sur la base de leur valeur vénale diminuée d'un abattement de 30 %.

Le caractère discutable de cet abattement a été évoqué par plusieurs des personnes auditionnées, en particulier parce qu'il procure, compte tenu des disparités territoriales, un avantage différencié selon l'emplacement du bien en question. Il apparaît donc qu'il s'agit d'un abattement injuste. La remise en cause de cet abattement ou son expression en valeur, sous forme d'un montant unique et fixe, plutôt que par un pourcentage, doivent être envisagées.

La cotisation due est ensuite calculée en appliquant au patrimoine le barème progressif prévu par l'article 885 U du CGI. Celle-ci peut être allégée par le montant des réductions d'impôt existant ainsi que par le plafonnement de l'ISF dont les contribuables bénéficient en fonction de leurs revenus.

- *Un barème progressif pour une imposition à partir de 1,3 million d'euros*

Le montant de l'ISF est calculé en appliquant à la valeur nette du patrimoine le barème reproduit dans le tableau ci-dessous. Le seuil de taxation est fixé à 800 000 euros mais le seuil d'imposition est fixé à 1,3 million d'euros.

Afin de lisser l'entrée dans l'imposition, un mécanisme de décote est prévu pour les patrimoines dont la valeur est supérieure ou égale à 1,3 million d'euros et inférieure à 1,4 million d'euros ⁽¹⁾.

BARÈME DE L'ISF AVANT SA SUPPRESSION

Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	Taux applicables (en %)
≤ 800 000 euros	0
De 800 001 à 1 300 000 euros	0,5
De 1 300 001 à 2 570 000 euros	0,7
De 2 570 001 à 5 000 000 euros	1
De 5 000 001 à 10 000 000 euros	1,25
> 10 000 000 euros	1,5

Source : commission des finances.

(1) Conformément au 2 de l'article 885 U du CGI dans sa version en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2018, « Pour les redevables dont le patrimoine a une valeur nette taxable égale ou supérieure à 1 300 000 € et inférieure à 1 400 000 €, le montant de l'impôt calculé selon le tarif prévu au tableau du 1 est réduit d'une somme égale à 17 500 € – 1,25 % P, où P est la valeur nette taxable du patrimoine ».

- *Deux emblématiques réductions d'impôt*

Dispositifs répondant tous deux à une logique incitative, les régimes dits de l'« ISF-PME » et de l'« ISF-dons » permettent aux redevables de l'ISF de minorer le montant de leur cotisation d'impôt, tout en soutenant, dans le premier cas, les PME et, dans le second cas, les fondations, les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires, les chantiers d'insertion, etc.

Ainsi, les contribuables qui investissent, directement ou indirectement, dans des PME peuvent-ils, sous certaines conditions, imputer une partie de leur investissement sur le montant de leur ISF (885-0 V *bis*).

Cet avantage est d'autant plus notable qu'il peut se cumuler avec le régime d'exonération d'ISF des titres reçus en contrepartie de la souscription au capital de PME ou de certains fonds, ainsi qu'avec celui d'exonération des biens professionnels.

Cet avantage est toutefois limité à 45 000 euros par an par redevable.

Les dons au profit de certains organismes⁽¹⁾ effectués par les redevables de l'ISF ouvrent droit à une réduction d'impôt d'un montant égal à 75 % des versements.

Le plafond de l'avantage fiscal associé est fixé à 50 000 euros par an. Toutefois, lorsque le contribuable bénéficie simultanément des dispositifs « ISF-PME » et « ISF-dons », ce plafond est abaissé à 45 000 euros par an.

- *Un impôt plafonné*

Un mécanisme de plafonnement a été introduit, l'impôt acquitté par certains contribuables ayant été jugé « excessif » par les législateurs successifs. Son niveau, qui a varié au cours du temps (*cf. supra*), est fixé à 75 % des revenus de l'année précédente (885 V *bis*).

Lorsque l'application de l'impôt sur le revenu et de l'ISF excède ce seuil, l'excédent vient en déduction du montant de l'ISF à payer.

(1) Il s'agit notamment des établissements de recherche ou d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif ou aux établissements d'enseignement supérieur consulaire (EESC) ; des fondations reconnues d'utilité publique ; des entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion ; des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification qui bénéficient du label GEIQ ; de l'Agence nationale de la recherche ; des fondations universitaires et des fondations partenariales ; des associations reconnues d'utilité publique ayant pour objet le financement et l'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises.

B. UN IMPÔT PROFONDÉMENT TRANSFORMÉ EN LFI 2018

Considérant que le moment était venu de mettre fin à la « *singularité* » française en matière d'imposition de la détention du patrimoine, le Gouvernement a décidé de supprimer l'ISF.

Cette suppression, intervenue en loi de finances pour 2018, a pris la forme d'une transformation de l'ISF en un impôt sur la fortune immobilière (IFI), impôt à l'assiette considérablement réduite ayant repris, pour l'essentiel, les caractéristiques de l'ISF⁽¹⁾.

Parallèlement, un prélèvement forfaitaire unique (PFU), a été mis en place. *Flat tax*, le PFU a une assiette large (l'ensemble des revenus de nature mobilière) et un taux unique de 30 % dont 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu et 17,2 % au titre des prélèvements sociaux. Les revenus relevant du champ de cet impôt sont, par principe, soumis au PFU mais le redevable peut demander à ce que leur imposition se fasse au barème de l'impôt sur le revenu.

Ces changements dans les caractéristiques et les modalités de l'imposition sont synonymes d'un allègement notable de la fiscalité du capital : si la taxation de la détention du patrimoine n'a pas disparu, l'assiette de l'IFI, bien moindre puisque limitée au seul patrimoine immobilier et la sortie du barème de l'impôt sur le revenu des revenus financiers s'analysent *in fine* comme une moindre imposition des personnes dont les revenus et le patrimoine sont élevés.

L'importance des revenus financiers dans les revenus des personnes se trouvant dans les derniers déciles impliquait en effet une taxation souvent supérieure lorsque ces revenus étaient « barémisés », c'est-à-dire intégrés aux revenus dont l'impôt est calculé en appliquant le barème de l'impôt sur le revenu et, dans de tels cas, des taux marginaux élevés.

Souvent évoqués lors des auditions effectuées par votre rapporteur, les imperfections et effets pervers associés au PFU doivent être soulignés. Le PFU pourrait en effet contribuer à augmenter les inégalités entre la rémunération du travail et celle du capital : les plus hauts revenus du travail sont désormais davantage imposés que les plus hauts revenus du capital.

Au-delà de l'analyse de nature politique qui peut être faite d'une telle déformation, cette dernière peut conduire certaines entreprises à privilégier, au titre de la rémunération de leurs salariés, le versement de dividendes plutôt que la hausse des salaires, comportement participant du renforcement de l'accroissement des inégalités et fragilisant le financement de la protection sociale.

(1) Voir notamment Joël Giraud, *Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2018*, n° 235, 12 octobre 2017, tome II, commentaire de l'article 12.

II. UNE SUPPRESSION PEU OPPORTUNE

1. Une suppression étonnante

Lors de son discours de politique générale de juillet 2017, le Premier ministre annonçait la suppression de l'ISF pour 2019. Sous la pression de patrons des entreprises du CAC 40, mécontents du calendrier initial, le tir était rectifié. La réforme est ainsi entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018 comme la cellule investigation de Radio France vient de le révéler.

Cette suppression de l'ISF est intervenue à un moment où l'on pouvait constater « *la poursuite de l'augmentation du nombre de redevables et du rendement net* »⁽¹⁾. Ce constat, dressé par le Rapporteur général dans son rapport d'application de la loi fiscale en juillet 2018 peut interroger, à plus forte raison si on le met en perspective avec l'argument invoqué à l'appui de la réforme sur la responsabilité de l'ISF dans l'exil fiscal des plus aisés (*cf. infra*).

Selon l'évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2018, l'ISF compte en moyenne 350 000 redevables, pour un rendement de plus de 5 milliards d'euros avant plafonnement. 1 milliard d'euros par an est en moyenne restitué à environ 10 000 redevables au titre du plafonnement de l'ISF en fonction des revenus.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE REDEVABLES ET DU MONTANT DE L'ISF ENTRE 2007 ET 2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de redevables (en milliers)	527	565	559	593	291	290	312	331	342	351
Actif net imposable (en milliards d'euros)	908	987	947	1041	772	777	839	904	949	986
ISF avant plafonnement (en milliards d'euros)	4,41	4,19	3,63	4,09	4,39	2,26	4,34	4,71	4,94	5,19
ISF après plafonnement (en milliards d'euros)	4,03	3,81	3,26	3,61	3,87	1,7	3,63	3,8	3,89	4,046

Source : commission des finances.

Plus fondamentalement, les raisons invoquées à l'appui de la suppression de l'ISF semblent pour le moins hasardeuses, si ce n'est complètement fallacieuses.

En matière fiscale comme ailleurs, la singularité n'est pas nécessairement une mauvaise chose. **Le fait que l'ISF n'ait pas d'équivalent dans d'autres**

(1) Joël Giraud, *Rapport fait au nom de la commission des finances sur l'application des mesures fiscales*, n° 1172, 18 juillet 2018.

pays est un argument de faible portée que l'actualité américaine pourrait, en outre, fragiliser. En effet, Elizabeth Warren, sénatrice américaine candidate à l'investiture démocrate a récemment proposé d'introduire aux États-Unis un impôt sur le patrimoine ⁽¹⁾. Les seuils retenus sont relativement élevés mais témoignent du caractère « séduisant » de l'expérience française.

Auditionné par votre rapporteur, le directeur de la législation fiscale a rappelé **les inconvénients associés à l'ISF, au premier rang desquels se trouve le mécanisme du plafonnement, « exigence constitutionnelle » indispensable à l'existence de l'impôt lui-même, dont le coût de l'ordre de 1,3 milliard d'euros par an représente environ un quart du rendement de l'ISF.**

Votre rapporteur considère que cet argument ne suffit pas à justifier la suppression de l'ISF dont le rendement net, après prise en compte des différentes réductions d'impôt, est de l'ordre de 4 milliards d'euros. Plus fondamentalement, la symbolique de l'ISF justifie en elle-même son existence.

Autre inconvénient de l'ISF rappelé par le directeur de la législation fiscale, **les possibilités pour les contribuables les plus fortunés d'échapper à l'impôt, par un « jeu » sur la déclaration de leurs revenus, que les tentatives de précisions de la notion ne sont pas parvenues à enrayer.** Cet élément semble davantage plaider pour une modification que pour sa suppression.

2. Des présupposés hasardeux

Au-delà de l'analyse critique de l'impôt, la suppression de l'ISF a été présentée comme un moyen de **mettre fin à l'exil fiscal des plus fortunés**, d'une part, et de **favoriser l'allocation de l'épargne vers l'économie productive**, d'autre part.

Ces deux arguments, dont il sera très difficile, pour ne pas dire impossible d'obtenir une confirmation empirique, méritent un examen particulier.

a. Fiscalité : un facteur d'exil parmi d'autres et non déterminant

En application de l'article 29 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012, « *le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport lui permettant de suivre l'évolution des départs et retours de contribuables français ainsi que l'évolution du nombre de résidents fiscaux* ».

Communiqués au Parlement, les chiffres sur les départs et retours ne sont, à ce stade, pas très utiles étant donné que les données disponibles s'arrêtent en 2016. Il convient donc de faire preuve de patience pour apprécier les éventuels effets de la suppression de l'ISF sur les départs pour l'étranger et les retours en

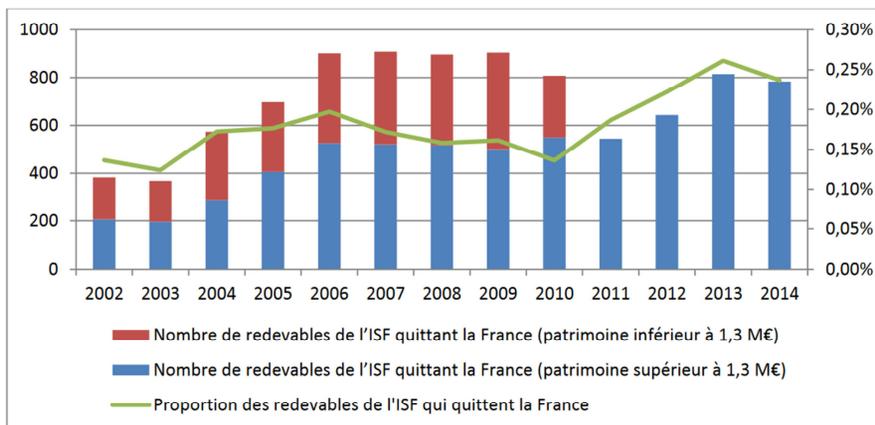
(1) Il est proposé d'introduire une taxation de 2 % pour les fortunes comprises entre 50 millions de dollars et 1 milliard de dollars (entre 44 et 883 millions d'euros) et de 3 % au-delà d'1 milliard de dollars.

France. Néanmoins, ils semblent fragiliser la théorie selon laquelle l'ISF serait responsable d'un exil fiscal massif des plus fortunés.

Le nombre annuel de départs de redevables de l'ISF, net du nombre de retours, représente, en 2014, 0,14 % du nombre total de contribuables. En 2015 et en 2016, le nombre de départs recensés s'élève respectivement à 754 et 622 ; il s'agit de contribuables dont le patrimoine est supérieur à 1,3 million d'euros.

Le graphique ci-dessous, illustre les évolutions du nombre de départs sur la période 2002-2014.

Graphique 36 : Évolution du nombre de départs de redevables de l'ISF



Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

Source : CPO, L'incidence des prélèvements obligatoires sur le capital et le comportement des ménages, rapport particulier n° 4, mai 2017.

Votre rapporteur souligne toutefois que les données contenues dans ce rapport sont établies sur la base des déclarations réalisées par les redevables et ne disent donc rien des raisons de l'exil.

Les éléments qui font qu'une personne décide de partir s'établir à l'étranger sont à la fois divers et personnels et le rôle que joue la fiscalité dans les décisions de départ est insuffisamment documenté.

Dans un rapport consacré à l'incidence des prélèvements obligatoires sur le capital et les comportements des ménages⁽¹⁾, le constat est ainsi résumé : « L'expatriation de ménages fortunés est en hausse depuis 2010 sans que l'impact de la fiscalité sur le patrimoine soit évident ».

(1) Conseil des prélèvements obligatoires, rapport particulier n° 4 de mai 2017.

L'incidence des prélèvements obligatoires sur le capital et le comportement des ménages, CPO, rapport particulier n° 4, mai 2017 – Extraits

« La direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (MAE) a réalisé une enquête en mai 2013 sur l'expatriation des Français. (...) »

« La différence de régime fiscal entre la France et le pays d'expatriation ne constitue pas l'une des réponses proposées par l'enquête dans les motivations de l'expatriation. Toutefois, les personnes interrogées expriment dans une autre question leur avis sur la différence de qualité de vie entre la France et leur pays d'accueil. Pour 42 % d'entre eux, le pays d'accueil offre une fiscalité plus favorable, 37 % la trouvant équivalente et 21 % la trouvant plus défavorable que la fiscalité française. C'est au Proche et Moyen-Orient que l'on compte la plus grande proportion d'expatriés jugeant « meilleure » la fiscalité locale (62 %). Viennent ensuite l'Asie-Océanie (51,5 %), devant les pays d'Europe de l'Est (50,3 %), mais s'agissant des autres zones géographiques, les Français expatriés jugeant le système fiscal français d'un niveau meilleur ou équivalent sont majoritaires. À noter enfin, 44,4 % des Français établis en Amérique du Nord y préférèrent les systèmes fiscaux. »

« Par ailleurs, un sondage réalisé par l'IPSOS en mars 2014 ⁽¹⁾ indiquait que, pour 9 % des Français envisageant de s'installer à l'étranger, les raisons fiscales constituaient le premier motif d'expatriation (motif cité au total par 36 % des répondants). »

(1) Les Français et l'expatriation, Enquête Ipsos pour la Banque Transatlantique, mars 2014.

b. La réallocation de l'épargne vers l'économie productive ou le mythe du ruissellement

Principale justification apportée à l'appui de la suppression de l'ISF, les retombées pour l'économie seront pourtant difficiles à mesurer. Si le comité d'évaluation des réformes sur la fiscalité du capital, récemment installé, doit rendre ses conclusions dans le courant de l'année 2019, toutes les personnes auditionnées par votre rapporteur ont indiqué que les effets sur la croissance de la suppression de l'ISF étaient très difficiles, « voire impossibles » à mesurer.

Lucas Chancel a même rappelé qu'il n'existe aucune vérification empirique de la théorie dite du « ruissellement » selon laquelle « la libération de la charge fiscale pesant sur les plus fortunés » peut avoir des répercussions positives sur la croissance et profiter *in fine* à tous.

Votre rapporteur sera particulièrement attentif aux travaux qui seront rendus par ce comité d'évaluation mais regrette que de premières estimations ne puissent être connues plus tôt.

3. Des premiers effets préoccupants

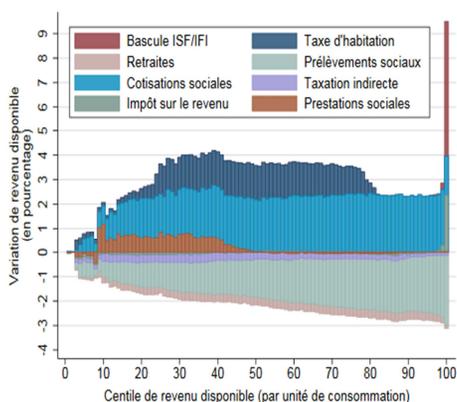
La suppression de l'ISF bénéficie, par définition, aux contribuables les plus aisés et, plus particulièrement aux plus riches d'entre eux.

L'IPP, dans une note publiée en janvier 2019 ⁽¹⁾, indique que les **1 % des ménages les plus aisés ont vu leur revenu disponible augmenter de 6,4 % avec la transformation de l'ISF en IFI. Les gains sont même concentrés sur les 0,5 % des ménages les plus aisés (soit environ 150 000 ménages)**. Si l'on décompose davantage, les 0,1 % des ménages les plus aisés (environ 30 000 ménages) ont connu une hausse de leur revenu disponible plus importante encore, en moyenne de l'ordre de 17,5 %.

Ces éléments renforcent la tendance observable, et notamment commentée en première partie, au renforcement des écarts de revenus et de patrimoine entre les 1 % voire les 0,1 % les plus riches.

Les deux graphiques issus de la note de l'IPP illustrent ces constats, également dressés par la plupart des personnes auditionnées.

EFFETS CUMULÉS DES BUDGETS 2018 ET 2019 : DÉCOMPOSITION PAR MESURE

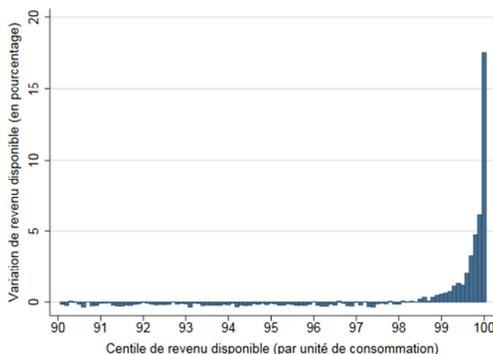


Lecture : En moyenne, pour les ménages du 50^e centile de revenu disponible par unité de consommation, les mesures des budgets 2018 et 2019 relatives aux cotisations sociales augmentent le revenu disponible de 2,3 %, et celles relatives aux prélèvements sociaux le diminuent de 1,5 %.

Sources : Modèle TAXIPP 1.0 sur données FELIN, ERFIS, Budget des familles, FIDELI.

Source : IPP, note n° 37, janvier 2019.

EFFETS CUMULÉS DES BUDGETS 2018 ET 2019 AU SEIN DU DERNIER DÉCILE DE REVENU DISPONIBLE



Source : IPP, note n° 37, janvier 2019.

(1) Budget 2019 : quels effets pour les ménages ?, IPP, note n° 37, janvier 2019.

Par ailleurs, sans attendre l'évaluation de la réforme ISF/IFI et de la mise en place du PFU, il y a lieu de s'inquiéter des conséquences de la suppression de l'ISF sur la hausse des inégalités, d'une part, et sur les incitations aux dons et l'accès aux financements des PME, d'autre part.

Les conséquences négatives sur la générosité des Français, déjà attestées par les organismes récipiendaires des dons et les conséquences sur le financement de nos PME, sont à redouter. La suppression de l'ISF pourrait ainsi avoir des effets contre-productifs sur l'accès aux financements des PME. Si l'on ne peut, à ce stade, préjuger de ce que seront les arbitrages des investisseurs, il est fort probable que ceux-ci se tournent vers des placements plus rémunérateurs et/ou moins risqués.

Pour mémoire, le coût annuel moyen des réductions d'impôt au titre des investissements dans les PME ou au titre des dons est rappelé dans le tableau ci-dessous.

COÛT ANNUEL MOYEN DES RÉDUCTIONS D'IMPÔT ASSOCIÉES À L'ISF

(en millions d'euros)

ISF-PME	550
ISF-dons	150

Source : Évaluations préalables au projet de loi de finances pour 2018.

Votre rapporteur sera particulièrement attentif aux évaluations qui seront faites de la transformation de l'ISF en IFI, notamment en matière de financement dans l'économie et dans la solidarité. Il rappelle que l'ISF présentait un fléchage *a minima* qui n'existe désormais plus compte tenu de sa disparition. **Il sera également attentif aux effets combinés de la suppression de l'ISF et la mise en place du PFU.**

Par ailleurs, la suppression de l'ISF peut nourrir des inquiétudes quant à son impact sur le contrôle fiscal. La moindre transmission d'informations sur la situation du contribuable en matière de détention du capital-risque de rendre les recoupements plus difficiles à effectuer par l'administration fiscale et donc à fragiliser l'efficacité même du contrôle fiscal.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} rétablit, par ses 254 alinéas, dans un chapitre I^{er} *bis* relatif à l'« *Impôt de solidarité sur la fortune* », l'ensemble des dispositions relatives à l'ISF dans leur version en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2018.

Il réintroduit ainsi au sein du CGI sept sections, respectivement consacrées :

- au **champ d'application** de l'ISF (alinéas 4 à 17) ;
- à l'**assiette de l'impôt** (alinéas 18 à 32) ;
- aux **biens exonérés** (alinéas 33 à 93) ;
- aux **biens professionnels** (alinéas 94 à 130) ;
- à l'**évaluation des biens** (alinéas 131 à 136) ;
- au **calcul de l'impôt** (alinéas 137 à 243) ;
- aux **obligations des redevables** (alinéas 244 à 254).

Le rétablissement de l'ISF proposé par cet article étant rigoureusement identique aux dispositions que la loi de finances pour 2018 a abrogées, il n'appelle pas de remarque particulière.

Votre rapporteur souligne toutefois que l'éventuel rétablissement de l'ISF dans les conditions les plus récentes en vigueur ne saurait épuiser ni éteindre le débat sur la fiscalité du patrimoine. Il considère que le rétablissement « à l'identique » de l'impôt supprimé il y a un an participerait de la réparation d'une erreur et constituerait un préalable à une réforme plus globale de la fiscalité du patrimoine.

Dans l'immédiat, les recettes fiscales associées au rétablissement de l'imposition des plus grandes fortunes, de l'ordre de 3,2 milliards d'euros, pourraient opportunément être mobilisées pour financer la transition écologique et permettre à notre pays de tenir ses engagements.

Dans un second temps, l'exonération dont bénéficient les œuvres d'art pourrait être supprimée et l'abattement sur la résidence principale pourrait être défini par un montant et non plus un pourcentage afin de limiter les inégalités qui résultent de valeurs patrimoniales, très différentes selon les territoires. Le barème pourrait être rendu plus progressif et le seuil d'entrée dans l'imposition éventuellement abaissé. La question du plafonnement devrait également être posée ainsi que celle du plafonnement du plafonnement qu'il aurait été opportun de conserver. Enfin, la question de la prise en compte du patrimoine professionnel et *a fortiori* sa transmission doit, à l'évidence, être ouverte.

Votre rapporteur s'associe pleinement aux propos d'Alexandre Derigny qui considère que le rétablissement de l'ISF relève d'une obligation de solidarité à laquelle la société est prête.

Par ailleurs, l'importance des inégalités dans le monde, problématique dont semblent avoir pris conscience les dirigeants du pays du G7, plaide pour l'instauration d'un impôt sur le patrimoine mondial ou, *a minima*, européen. Le prochain sommet du G7, qui se déroulera en France à l'été prochain, abordera la question des inégalités. **Votre rapporteur estime que la France doit porter un message fort et être à l'impulsion d'une véritable réflexion visant à instaurer une imposition mondiale du patrimoine. L'intérêt américain pour la question offre une opportunité sans précédent d'y parvenir.**

*

* *

La commission examine l'amendement CF8 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement purement rédactionnel, consistant à corriger une erreur de numérotation.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CF4 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Il a beaucoup été question de l'ISF, mais cette proposition de loi comporte une autre mesure relative à la progressivité de l'impôt, et c'est également important. Je reviendrai plus tard sur cet aspect : quand on évoque uniquement l'ISF à propos de la justice fiscale, on parle d'un symbole qui a un poids et une importance, mais la question ne s'y limite pas.

L'amendement CF4 permettra de revoir le barème de l'ISF en remplaçant le taux de 30 % par un montant de 400 000 euros.

M. le rapporteur. Cet amendement ne me laisse pas indifférent. Il vise à modifier les caractéristiques de l'abattement sur la résidence principale en remplaçant un taux par un montant fixe. Pour une résidence principale de 1 million d'euros – nous n'en avons pas beaucoup dans l'Allier... –, l'abattement ne serait plus de 300 000 euros, mais de 400 000. Il y a ensuite un point de bascule, un peu au-delà de 1,3 million d'euros, à partir duquel l'abattement deviendrait moins important qu'aujourd'hui.

Vous proposez aussi de modifier le barème de l'ISF. Tout en conservant un seuil d'imposition de 1,3 million d'euros, votre amendement prévoit une taxation du patrimoine dès 400 000 euros d'une manière tout à fait

symbolique – le taux serait de 0,1 % – et il vise à alléger l'imposition sur le bas du barème en contrepartie du renforcement de la taxation sur les patrimoines supérieurs à 5 millions d'euros – vous proposez ainsi un taux de 2 % au lieu de 1,5 % aujourd'hui.

Je salue et je partage l'objectif poursuivi par cet amendement, qui présente deux avantages majeurs. J'émetts donc un avis favorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CF1 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Si vous le permettez, je vais présenter ensemble les amendements CF1 et CF2 – nous examinerons ce dernier, qui est complémentaire, après l'article 1^{er}. Le premier amendement tend à supprimer l'alinéa 254, qui est une disposition de coordination avec le code général des impôts et le livre des procédures fiscales. L'amendement CF2 vise, quant à lui, à réécrire ces éléments de coordination qui sont nécessaires mais pourraient être mieux rédigés.

M. le rapporteur. Je partage totalement le point de vue de nos collègues du groupe Socialistes et apparentés. J'émetts donc un avis favorable à l'amendement CF1 et à la réécriture prévue par l'amendement CF2.

M. Gilles Carrez. Mme Pires Beaune se souvient certainement qu'elle a voté pour le rétablissement de l'ISF en août 2012, avec un taux marginal de 1,5 %. Le Conseil constitutionnel, saisi de cette mesure, a estimé qu'il convenait de mettre en place un dispositif de plafonnement. Le raisonnement était très simple : un contribuable détenant un très gros patrimoine et se comportant en très bon Français, c'est-à-dire choisissant comme placement des obligations d'État rapportant 2 %, aurait été taxé, au titre de l'IR et des prélèvements sociaux, à hauteur de 60 % en taux marginal – c'était même un peu plus, en réalité. Du rendement de 2 %, il ne serait donc plus resté que 0,8 % à ce contribuable, lequel aurait dû payer l'ISF à hauteur de 1,5 %. On aboutissait alors à un prélèvement plus que confiscatoire, puisque le résultat était négatif.

M. Charles de Courson. Au taux marginal.

M. Gilles Carrez. Oui, mais vous vous souvenez qu'on y arrivait extrêmement vite. Le Gouvernement a donc été conduit à introduire un mécanisme de plafonnement dans la loi de finances pour 2013, le dispositif voté en août 2012 ne s'appliquant pas à l'ISF de la même année – c'est pourquoi le Conseil avait laissé passer la mesure. Le plafonnement s'est élevé à 1 milliard d'euros dès l'année 2013, plus il a atteint 1,4 milliard deux ans plus tard. Le coût était donc très supérieur à celui du « bouclier fiscal » de la législature antérieure.

Chaque année, j'ai demandé à disposer d'une identification des bénéficiaires sous la forme d'un tableau très simple, à double entrée : qui bénéficiait des 1,4 milliard d'euros de plafonnement au titre de son revenu, et qui en bénéficiait au titre de son patrimoine. Il est apparu que 90 % des 1,4 milliard d'euros étaient concentrés sur les patrimoines supérieurs à 10 millions d'euros. Par ailleurs, je me faisais communiquer la liste nominative des principaux contribuables concernés. C'était, de manière éclatante, vraiment de très gros contribuables, qui bénéficiaient d'un quasi-remboursement de l'ISF.

Pourquoi rappeler tout ça ? Tout simplement pour dire qu'un tel impôt ne peut pas être abordé avec des *a priori* idéologiques. Il faut regarder la question d'une manière absolument rigoureuse. Pour ma part, je n'ai jamais eu de préventions contre l'idée d'un impôt sur le patrimoine, mais encore faut-il qu'il fonctionne. Le même bon Français, lorsqu'il payait l'impôt sur les grandes fortunes en 1982, avait des obligations d'État rapportant 17 % ou 18 %, et le taux marginal de l'IGF était de 1,5 % : on ne lui prenait donc que 10 % de son revenu. Il faut en tenir compte. La commission des finances est là pour faire des choses un peu rigoureuses, c'est-à-dire qui marchent. On doit sortir de l'idéologie. Voilà le rappel que je voulais faire.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CF9 du rapporteur.

M. le rapporteur. Je vais retirer cet amendement compte tenu de la réécriture complète proposée par le groupe Socialistes et apparentés.

L'amendement CF9 est retiré.

La commission est ensuite saisie de l'amendement CF10 du rapporteur.

M. le rapporteur. C'est un amendement de précision, relatif à l'entrée en vigueur de l'article 1^{er} – elle aura lieu à compter du 1^{er} janvier 2020.

J'en profite pour redire que nous ne faisons pas de l'idéologie : c'est une réflexion de société que nous menons.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 1^{er} modifié.

*

* *

Après l'article 1^{er}

*Contre l'avis favorable du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement CF2 de Mme Christine Pires Beaune.*

*

* *

Article 2

[art. 197 du code général des impôts]

Progressivité du barème de l'impôt sur le revenu

I. UN BARÈME TRÈS INSTABLE

A. UNE TENDANCE À LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE TRANCHES ET DU TAUX MARGINAL SUPÉRIEUR

1. Un barème très instable

Principe central de notre système fiscal, la progressivité de l'imposition s'incarne, s'agissant de l'impôt sur le revenu, à la fois dans les taux et dans les tranches du barème codifié à l'article 197 du CGI.

Impôt moderne ne datant pas, à la différence des « quatre vieilles », de la période révolutionnaire, l'impôt sur le revenu et sa part dans l'ensemble des prélèvements obligatoires auxquels sont soumis les ménages ont beaucoup évolué depuis 1914.

Cette relative instabilité se mesure à l'évolution du nombre des tranches ainsi qu'à celle des taux marginaux d'imposition supérieurs.

NOMBRE DE TRANCHES ET TAUX MARGINAUX D'IMPOSITION DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

(en %)

	1983	1988	1994	2006	2007	2014
Tranche 1	0	0	0	0	0	0
Tranche 2	5	5	12	6,83	5,5	5,5
Tranche 3	10	9,6	25	19,14	14	14
Tranche 4	15	14,4	35	28,26	30	30
Tranche 5	20	19,2	45	37,38	40	40
Tranche 6	25	24	50	42,62		45
Tranche 7	30	28,8	56,8	48,09		
Tranche 8	35	33,6				
Tranche 9	40	38,4				
Tranche 10	45	43,2				
Tranche 11	50	49				
Tranche 12	55	53,9				
Tranche 13	60	56,8				
Tranche 14	65					

Source : IPP, avril 2014.

Comme le rappellent Mathias André et Malka Guillot ⁽¹⁾, de 1949 à 1974, le nombre de tranches et les taux sont restés remarquablement stables : entre huit et neuf tranches et une progression des taux de 10 points en 10 points (0 %, 10 %, 20 %...).

Entre 1975 et 1986, le barème de l'impôt sur le revenu se caractérise par davantage de progressivité avec quatorze tranches et des taux de 5 points en 5 points (entre 0 % et 65 %). Cette période reste, à ce jour, celle de la plus forte progressivité du barème.

S'agissant du taux marginal d'imposition supérieur, si celui-ci dépasse généralement 60 % au cours de la période 1914-1986, la tendance est à la baisse depuis la fin des années 1980. Ce tournant est également observable dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

En France, la réduction du nombre de tranches et du taux marginal d'imposition supérieur ainsi que le développement des réductions et crédits d'impôts participent d'une moindre progressivité et d'un rendement réduit.

2. Des taux marginaux supérieurs contraints

La notion d'imposition confiscatoire

Bien qu'il ne s'agisse en rien « *d'une science exacte* », la jurisprudence du Conseil constitutionnel et l'avis rendu par le Conseil d'État en 2013 ⁽²⁾ précisent les contours de la notion d'imposition confiscatoire.

Le Conseil constitutionnel procède à une analyse large, qui ne se limite pas au seul impôt dont la constitutionnalité est questionnée, et prend en compte l'ensemble des éléments susceptibles de frapper en même temps un même contribuable. Il calcule ainsi le taux marginal d'imposition maximal pour juger du caractère confiscatoire ou non de l'impôt soumis à son examen.

En 2013, dans un avis rendu public, le Conseil d'État est allé plus loin en avançant un taux susceptible, selon lui, de constituer la limite au-delà de laquelle un impôt court le risque d'être déclaré inconstitutionnel.

Le Conseil d'État estime qu'« *un taux marginal maximal d'imposition des deux tiers, quelle que soit la source des revenus, doit être considéré comme le seuil au-delà duquel une mesure fiscale risque d'être censurée par le juge constitutionnel comme étant confiscatoire ou comme faisant peser une charge excessive sur une catégorie de contribuables en méconnaissance du principe d'égalité* » ⁽³⁾.

(1) Note n° 12 de l'IP, 1914-2014 : cent ans d'impôt sur le revenu, Mathias André et Malka Guillot, juillet 2014.

(2) Avis n° 387402 du 21 mars 2013.

(3) Avis du 21 mars 2013 précité.

À la lumière de ces éléments, il apparaît que le taux marginal supérieur d'imposition peut être inférieur à deux tiers mais présenter le risque d'être considéré comme confiscatoire. Les auditions conduites par votre rapporteur ont mis en exergue le fait qu'il n'existe pas, en la matière, de certitude quant à un seuil maximal que le législateur ne devrait pas dépasser.

L'interprétation du Conseil constitutionnel ne peut être prévue avec certitude et la prise en compte par ce dernier de l'ensemble des éléments entrant en ligne de compte dans la détermination du taux marginal maximal d'imposition constitue, de manière paradoxale, à la fois une contrainte et une marge de manœuvre. En effet, le seul taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu n'étant, en soi, pas suffisant pour caractériser le niveau d'imposition, les effets de son augmentation peuvent être contrebalancés par une diminution de certaines autres impositions.

En l'état de la jurisprudence, les marges de manœuvre pour augmenter le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu sont donc réelles, quoique contraintes et nécessairement associées à d'autres évolutions.

La dernière tranche du barème est aujourd'hui associée à un taux marginal supérieur de 45 %. Si l'on prend en compte les prélèvements sociaux portant sur les revenus du capital (17,2 %), la part déductible de la CSG (45 % * 6,8 % = 3,06 %) et la « surtaxe » d'impôt sur le revenu sur les plus hauts revenus (pouvant aller jusqu'à 4 %), on obtient un taux marginal supérieur de 63 %, soit un niveau inférieur à deux tiers.

Dans le détail, les prélèvements sur les revenus du capital, se décomposent comme suit : 9,9 % au titre de la CSG, dont 6,8 déductibles, 0,5 % au titre de la CRDS, 5,5 % au titre du prélèvement social, 0,3 % au titre de la contribution additionnelle au prélèvement social et 2 % au titre du prélèvement de solidarité.

Votre rapporteur souligne que la mise en place du PFU pose de sérieuses questions. Étant donné que la part des revenus financiers dans les revenus totaux est d'autant plus importante que les revenus sont élevés, la taxation au PFU des revenus financiers, qui constitue désormais le principe là où leur imposition au barème de l'impôt sur le revenu sera une exception, représente un allègement considérable de l'imposition des revenus du capital et, partant, des contribuables dont les revenus sont les plus importants. Si le Conseil constitutionnel n'a pas remis en cause la constitutionnalité du dispositif, votre rapporteur considère qu'il y a lieu de s'émouvoir d'une telle décision. Le PFU nuit très notablement à la progressivité de l'imposition des revenus du capital, en particulier pour les personnes les plus aisées.

La notion « confiscatoire » pose d'innombrables questions d'ordre économique, politique, philosophique et social. Dans quelle mesure peut-on considérer que l'impôt est « confiscatoire » au seuil de deux tiers, sous-entendant qu'il laisserait sur la paille le contribuable concerné, le spolieurait

de tout revenu, ce qui n'est pas le cas ? Votre rapporteur considère qu'une réforme constitutionnelle, inscrivant la notion de « justice fiscale » en son cœur, permettrait de redonner des marges de manœuvre au législateur pour garantir la progressivité de l'impôt et en renforcer le consentement.

B. LE DROIT EXISTANT

1. Un barème peu progressif

Après la revalorisation de 1,6 % prévue par l'article 2 de la loi de finances pour 2018, le barème de l'impôt sur le revenu défini à l'article 197 du CGI applicable aux revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2018 est rappelé dans le tableau suivant.

BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Jusqu'à 9 964 euros	0 %
9 964 euros – 27 519 euros	14 %
27 519 euros – 73 779 euros	30 %
73 779 euros – 156 244 euros	41 %
Fraction supérieure à 156 244 euros	45 %

Source : Article 197 du CGI.

Force est de constater que les tranches actuelles sont très larges, en particulier celles à 30 % et à 41 %, avec des bornes particulièrement espacées, limitant la progressivité du dispositif.

2. Des mécanismes de calcul de l'impôt qui accentuent ce phénomène

Au-delà du barème dont le nombre de tranches limite *de facto* la progressivité de l'impôt, plusieurs mécanismes intervenant dans le calcul de l'impôt peuvent en affaiblir la progressivité. Outre les dépenses fiscales précédemment évoquées (*cf. supra*), le quotient familial, qui n'est pas comptabilisé comme une dépense fiscale, peut avoir un impact important sur la progressivité de l'impôt.

Introduit en 1948, outil important de politique familiale, le quotient familial est le principal instrument de personnalisation de l'impôt. Il vise à assurer une certaine équité entre les contribuables disposant de revenus comparables mais de charges différentes. Le quotient familial intègre ainsi les charges liées à la présence, au sein du foyer fiscal, d'enfants et complète le quotient conjugal qui procure, dans la majeure partie des cas, un avantage aux couples soumis à une imposition commune.

Au fil du temps, le quotient familial s'est étoffé par l'attribution progressive de parts ou demi-parts supplémentaires pour accompagner certaines catégories de contribuables, comme les personnes invalides et les anciens combattants. Un mécanisme de plafonnement de ses effets a également été mis en œuvre. Le dispositif se caractérise aujourd'hui par une certaine forme de complexité.

Le **plafonnement croissant des effets du quotient familial** a contribué à renforcer la redistribution verticale entre foyers dont les revenus sont différents.

Le mécanisme du quotient familial présente néanmoins des inconvénients : la réduction d'impôt étant croissante avec le nombre de parts, il **bénéficie davantage aux ménages les plus aisés**. Selon l'une des personnes auditionnées, cela revient à considérer qu'un enfant issu d'une famille aisée n'a pas les mêmes besoins qu'un enfant d'une famille dont les revenus sont plus modestes.

Pour mémoire, pour l'imposition des revenus 2018, les seuils à partir desquels le plafonnement du quotient familial produit des effets selon la composition du foyer fiscal sont rappelés dans le tableau ci-dessous.

PLAFONNEMENT DES EFFETS DU QUOTIENT FAMILIAL EN 2017 ET 2018

(en euros)

Nombre de parts	Couple marié – Niveau de revenu imposable à partir duquel le plafonnement s'applique
	Revenus 2018 Plafond de droit commun 1 551 euros par ½ part supplémentaire au titre des enfants à charge
2,5 (un enfant)	60 375 euros
3 (deux enfants)	65 712 euros
4 (trois enfants)	76 379 euros
5 (quatre enfants)	87 049 euros

Source : direction de la législation fiscale.

Lors des auditions, Mathias André a rappelé que le quotient conjugal et le quotient familial représentent chacun plus d'une dizaine de milliards d'euros (respectivement de l'ordre de 12-13 milliards d'euros et 15 milliards d'euros).

Des travaux menés récemment ont conduit certains observateurs à avancer l'idée selon laquelle le mécanisme du quotient familial, par un effet désincitatif, aurait un effet négatif sur l'offre d'emploi des femmes.

Votre rapporteur considère qu'il est indispensable que la politique familiale conduite soit universelle et ambitieuse mais aussi juste. Il rappelle qu'il y a lieu d'assigner un objectif principal à chaque impôt ou dispositif dérogatoire mis en place. Compte tenu des montants en jeu, il considère qu'une réflexion doit être conduite pour évaluer l'ensemble des effets du quotient familial et du quotient conjugal.

II. NEUF TRANCHES POUR UNE PLUS GRANDE PROGRESSIVITÉ

A. LE NOUVEAU BARÈME

Jusqu'à 9 964 euros	0 %
9 964 euros - 12 878 euros	8 %
12 878 euros - 19 002 euros	12 %
19 002 euros - 27 519 euros	16 %
27 519 euros - 46 223 euros	22 %
46 223 euros - 73 779 euros	30 %
73 779 euros - 112 990 euros	40 %
112 990 euros à 156 243 euros	45 %
Fraction supérieure à 156 244 euros	50 %

Source : Article 2 de la présente proposition de loi.

Lors des auditions qu'il a conduites, votre rapporteur s'est intéressé à la possibilité d'introduire une taxation « dès le premier euro ». Souvent présentée comme une mesure symbolique permettant de renforcer le consentement à l'impôt pour les contribuables qui ne le paient pas et ont parfois le sentiment de ne pas être des citoyens « à part entière », cette piste donne lieu à des appréciations très différentes.

Au-delà des considérations de nature pratique (coût du recouvrement) et juridique qui font qu'à droit constant, **plusieurs mécanismes de lissage de l'entrée dans l'imposition** (décote, réfaction de 20 % en faveur des ménages modestes) **annuleraient l'effet d'une telle tranche**, la question doit être mise en parallèle avec d'autres réformes préalables.

Votre rapporteur considère qu'il est prioritaire de mettre en œuvre une baisse conséquente de la CSG et de la TVA pour que l'impôt reposant sur les plus modestes et les classes moyennes soit sensiblement réduit, avant que ne soit envisagée la mise en œuvre d'une taxation au premier euro, aussi symbolique soit-elle. Ce préalable devrait nécessairement être respecté pour garantir le consentement à l'impôt et la justice fiscale.

- *Un quasi-doublement du nombre de tranches*

L'article 2 augmente le nombre de tranches pour le porter à neuf et procède à un redécoupage de la troisième tranche, qui s'applique à la fraction des revenus comprise entre 27 519 euros et 73 779 euros.

L'alinéa 6 crée ainsi une tranche à 22 % pour la fraction des revenus comprise entre 27 519 euros et 46 223 euros.

- *Une hausse du taux marginal supérieur*

L'alinéa 10 porte le taux marginal de la tranche supérieure à 50 %, pour la fraction des revenus supérieure à 156 243 euros.

À la lumière des éléments rappelés ci-dessus, le taux de 50 % conduit à une imposition maximale pouvant excéder le seuil des deux tiers.

Le calcul serait le suivant : $50 \% + 4 \% + 17,2 \% - (50 \% \times 6,8 \%) = 67,8 \%$.

À ce stade, il semble tout autant imprudent de préjuger de la constitutionnalité de cette tranche que d'affirmer avec certitude son caractère confiscatoire. Cette hausse est entourée d'une incertitude liée à la zone grise entretenue par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour l'heure encore lacunaire.

Lors des auditions qu'il a conduites, votre rapporteur a recueilli l'avis de plusieurs personnes d'horizons différents, dont la plupart ont indiqué que la proposition comportait un risque. **L'éclairage juridique apporté par M. Gutmann, juriste ⁽¹⁾, a ainsi convaincu votre rapporteur de travailler à une proposition alternative qui minimiserait ce risque d'inconstitutionnalité, sans renoncer à introduire plus de progressivité dans le barème de l'impôt sur le revenu.**

B. LES OBJECTIFS POURSUIVIS

1. Favoriser une plus juste répartition de la contribution à l'impôt

L'objectif poursuivi d'alléger l'imposition des ménages des classes modestes et moyennes est, dans la version déposée de la proposition de loi, très largement atteint.

Plus progressif, le barème procède toutefois à un allègement massif de l'imposition des ménages puisque le seuil au-delà duquel la proposition de loi représentait un alourdissement de la charge fiscale des contribuables s'établissait à plus de 160 000 euros de RFR pour une personne seule, soit un niveau excédant la limite inférieure de la dernière tranche du barème actuellement en vigueur.

Par ailleurs, les modalités du calcul de l'impôt sur le revenu et ses caractéristiques, notamment le quotient conjugal et le quotient familial, modifient quelque peu les résultats.

C'est un élément important à avoir en tête car ces caractéristiques sont source de complexité et rendent l'exercice délicat.

(1) Voir liste des auditions en annexe.

Précisions d'ordre méthodologique

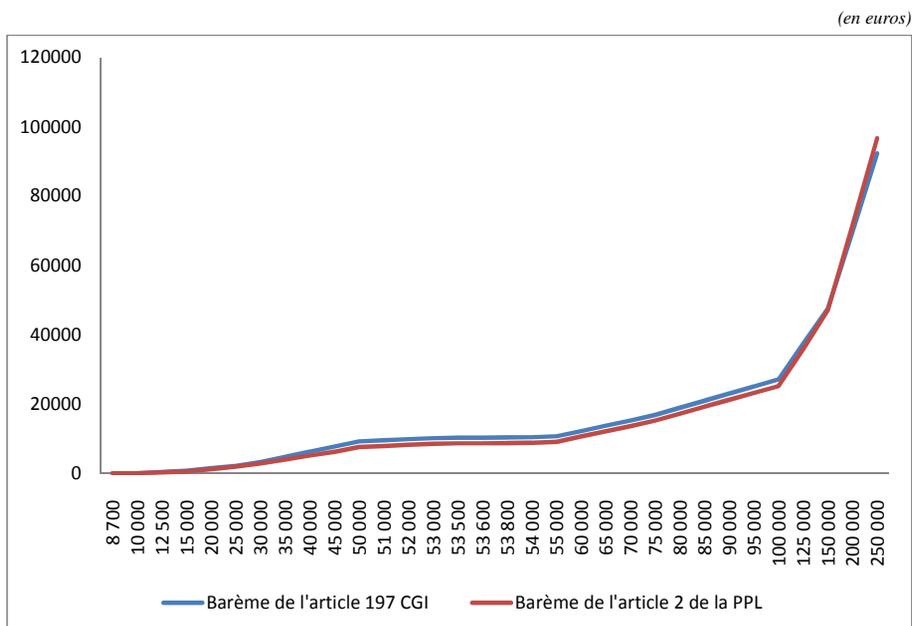
Les données sont établies sur la base des barèmes existants et proposés.

L'impôt est calculé pour un contribuable seul (une part de quotient familial). Les résultats présentent le montant de la cotisation brute d'impôt, c'est-à-dire avant application des différentes corrections (plafonnement du quotient familial, décote, réfaction de 20 % en faveur des foyers dont les revenus sont modestes, éventuels réductions et crédits d'impôt...). Ils doivent donc être considérés avec précaution.

Les niveaux de revenus apparaissant dans les tableaux et graphiques correspondent au revenu fiscal de référence (RFR), c'est-à-dire aux revenus nets à déclarer après application de l'abattement de 10 % au titre des frais professionnels.

Par simplification, il est fait l'hypothèse que les revenus déclarés correspondent à des traitements et salaires. Ainsi, un RFR de 10 000 euros correspond, sous ces précisions à un revenu mensuel net d'environ 926 euros, un RFR de 25 000 euros à environ 2 315 euros par mois et un RFR de 50 000 euros à environ 4 630 euros par mois.

COMPARAISON DU MONTANT DE LA COTISATION BRUTE D'IMPÔT AVANT CORRECTIONS POUR UNE PART DE QUOTIENT FAMILIAL



En abscisses, le RFR et en ordonnées le montant de la cotisation d'impôt.

Source : commission des finances.

2. Un barème révisé

Les travaux effectués dans le cadre de la rédaction du présent rapport et les éléments de chiffrage de l'impact budgétaire de l'article 2 obtenus par votre rapporteur lors de l'audition du directeur de la législation fiscale l'ont conduit à

revoir la proposition initiale. Il est en effet apparu que les objectifs n'étaient pas pleinement atteints.

Votre rapporteur a donc proposé un autre barème permettant de mieux répondre à l'objectif de progressivité poursuivi. La version du barème proposée dans l'amendement CF11 à l'article 2 a été enrichie des éléments apportés au cours des auditions.

Barème proposé par l'amendement CF11

L'impôt est calculé en appliquant à la fraction de chaque part de revenu qui excède 10 000 euros le taux de :

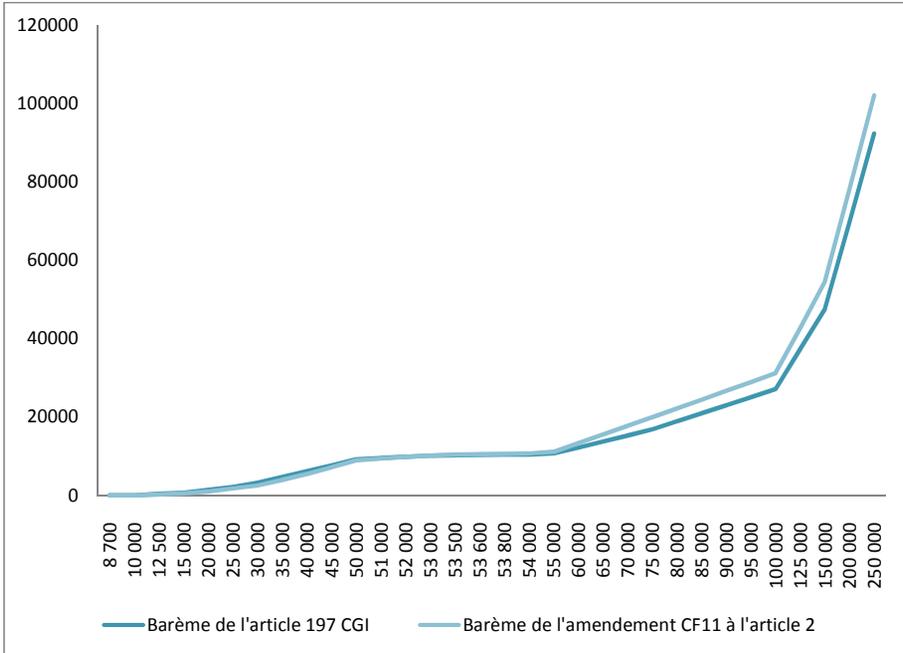
- 10 % pour la fraction supérieure à 10 000 euros et inférieure ou égale à 20 000 euros ;
- 15 % pour la fraction supérieure à 20 000 euros et inférieure ou égale à 30 000 euros ;
- 29 % pour la fraction supérieure à 30 000 euros et inférieure ou égale à 40 000 euros ;
- 35 % pour la fraction supérieure à 40 000 euros et inférieure ou égale à 50 000 euros ;
- 44 % pour la fraction supérieure à 50 000 euros et inférieure ou égale à 75 000 euros ;
- 45 % pour la fraction supérieure à 75 000 euros et inférieure ou égale à 100 000 euros ;
- 46 % pour la fraction supérieure à 100 000 euros et inférieure ou égale à 125 000 euros ;
- 48 % pour la fraction supérieure à 125 000 euros.

En premier lieu, les contraintes associées à la jurisprudence du Conseil constitutionnel ont été intégrées à ce nouveau barème. Le taux marginal supérieur d'imposition a été fixé à 48 %, seuil prémunissant l'amendement de tout risque constitutionnel. Selon les éléments rappelés ci-dessus, le taux marginal maximum d'imposition serait ainsi de 65,8 %.

En second lieu, le barème a été reconstruit en poursuivant deux objectifs très clairs : alléger la contribution à l'impôt reposant sur les foyers les plus modestes (en bas du barème) et augmenter celle des foyers dont les capacités leur permettent de contribuer davantage (en haut du barème). **À la différence de la version déposée de la PPL, le présent amendement vise à opérer une « bascule » plus tôt, à un seuil s'établissant à 53 000 euros de RFR pour une personne seule, ce qui correspond environ à 4 910 euros mensuels (sous les réserves méthodologiques rappelées *supra*).**

COMPARAISON DU MONTANT DE LA COTISATION BRUTE D'IMPÔT AVANT CORRECTIONS POUR UNE PART DE QUOTIENT FAMILIAL

(en euros)

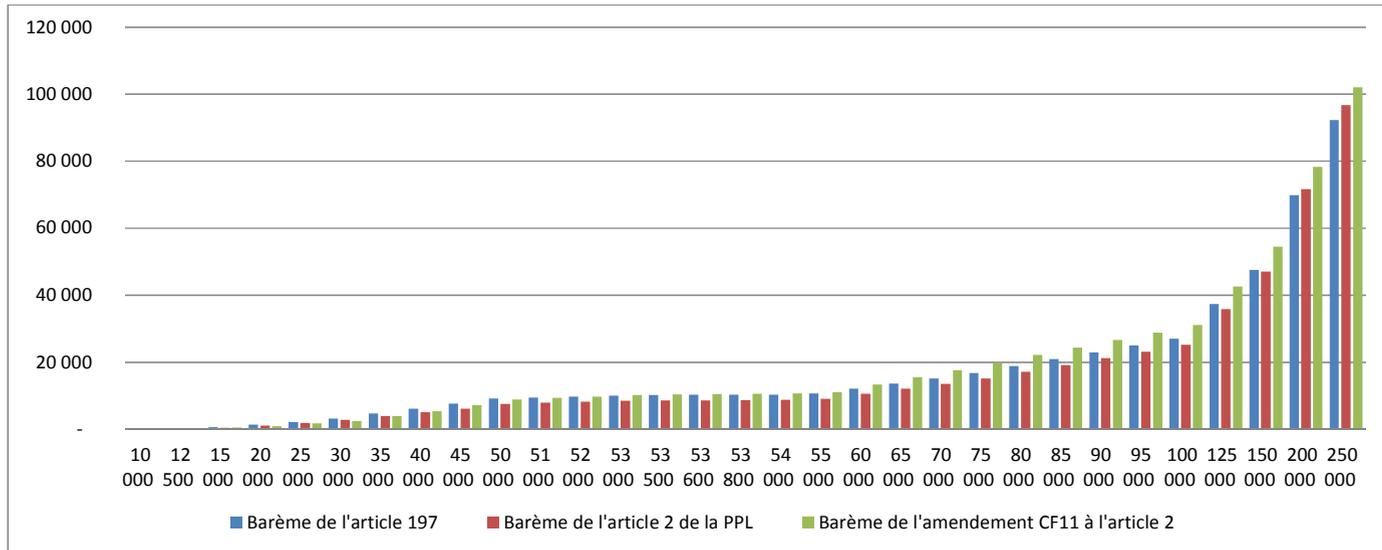


En abscisses, le RFR et en ordonnées le montant de la cotisation d'impôt.

Source : commission des finances.

COMPARAISON DU MONTANT DE LA COTISATION BRUTE D'IMPÔT AVANT CORRECTIONS POUR UNE PART DE QUOTIENT FAMILIAL

(en euros)



En abscisses, le RFR et en ordonnées le montant de la cotisation d'impôt.

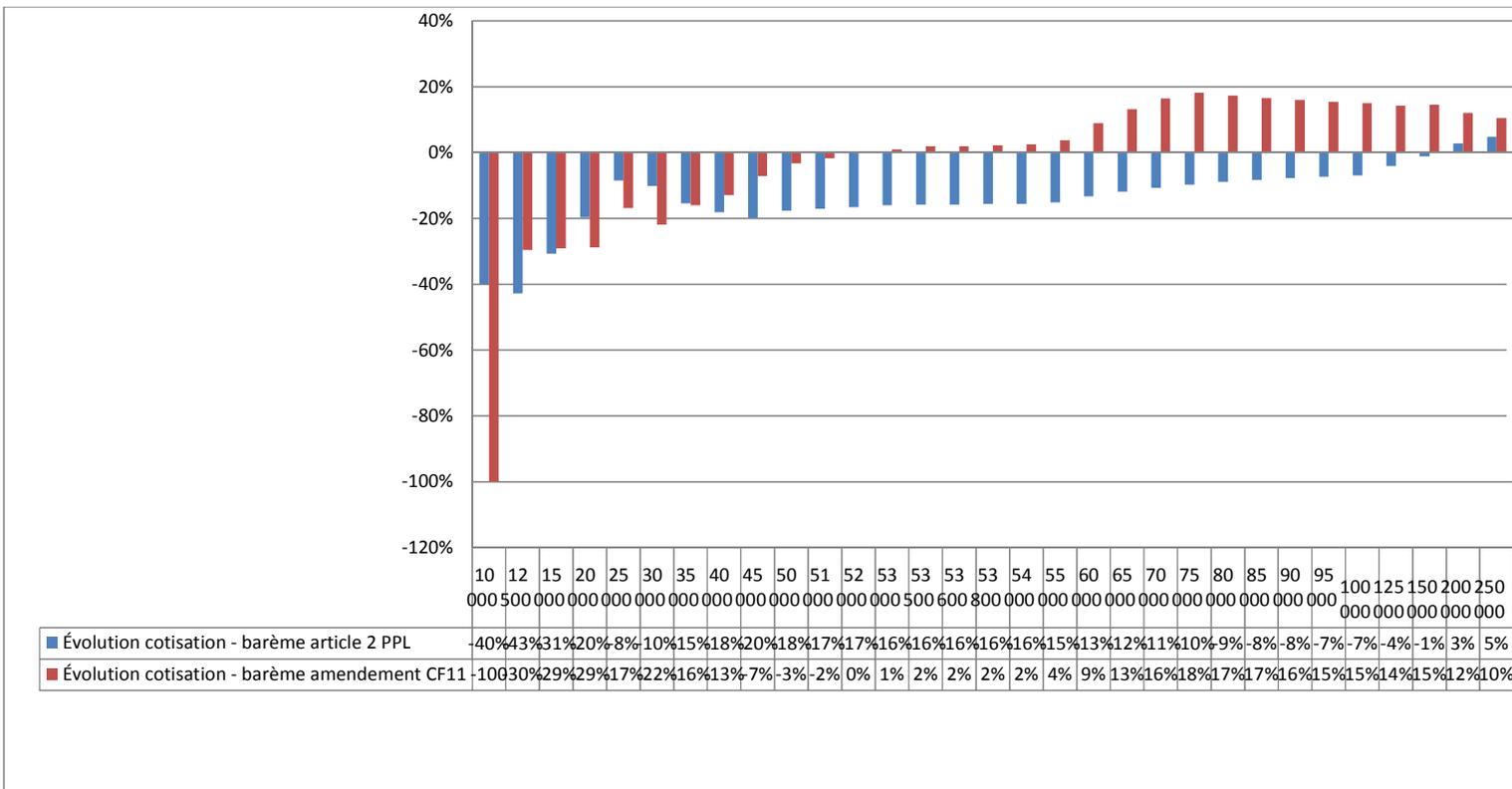
Source : commission des finances.

RFR	Cotisation d'impôt barème de l'article 197 CGI	Cotisation d'impôt article 2 de la PPL	Cotisation d'impôt amendement CF11 à l'article 2
8 700	0	0	0
10 000	5	3	0
12 500	355	203	250
15 000	705	488	500
20 000	1 405	1 128	1 000
25 000	2 105	1 927	1 750
30 000	3 202	2 877	2 500
35 000	4 702	3 977	3 950
40 000	6 202	5 077	5 400
45 000	7 702	6 177	7 150
50 000	9 202	7 579	8 900
51 000	9 502	7 879	9 340
52 000	9 802	8 179	9 780
53 000	10 102	8 479	10 200
53 500	10 252	8 629	10 440
53 600	10 282	8 659	10 484
53 800	10 342	8 719	10 572
54 000	10 402	8 779	10 660
55 000	10 702	9 079	11 100
60 000	12 202	10 579	13 300
65 000	13 702	12 079	15 500
70 000	15 202	13 579	17 700
75 000	16 836	15 201	19 900
80 000	18 886	17 201	22 150
85 000	20 936	19 201	24 400
90 000	22 986	21 201	26 650
95 000	25 036	23 201	28 900
100 000	27 086	25 201	31 150
125 000	37 336	35 801	42 650
150 000	47 586	47 051	54 525
200 000	69 836	71 739	78 275
250 000	92 336	96 739	102 025

Le code couleur illustre la comparaison entre le barème existant et les deux propositions de barème : en vert, le gain pour le contribuable résultant de la comparaison des deux montants d'impôt, en orange, les pertes pour le contribuable.

Source : commission des finances.

ÉVOLUTION EN POURCENTAGE DU MONTANT DE LA COTISATION D'IMPÔT (BASE BARÈME ARTICLE 197 CGI)



Source : commission des finances.

*

* *

La commission examine, en présentation commune, les amendements CF11 du rapporteur et CF5 de M. Éric Coquerel.

M. le rapporteur. Nous souhaitons réécrire cet article, je l'ai dit. Mon amendement est le fruit de la réflexion et des auditions qui ont été conduites dans le cadre des travaux préparatoires sur le texte. Nous pensons qu'il est indispensable d'introduire davantage de progressivité dans le barème de l'IR en vue de renforcer le consentement à l'impôt, qui s'effrite dans notre pays.

Dans la version initiale de la proposition de loi, nous avons prévu de doubler, ou presque, le nombre de tranches du barème, de porter le taux marginal supérieur à 50 % et d'introduire davantage de progressivité, notamment en redécoupant la tranche de 30 % qui s'applique entre 27 500 euros environ et un peu moins de 74 000 euros. Que s'est-il passé entre le dépôt de la proposition de loi et aujourd'hui pour justifier le dépôt d'un amendement de réécriture globale de l'article 2 ?

Tout d'abord, nous avons essayé de comparer, de façon un peu sommaire, il est vrai, l'effet qu'aurait l'article 2 avec la situation actuelle en calculant, pour une part de quotient familial, le montant de la cotisation d'impôt brute, sans aucune correction. Les résultats obtenus ne sont pas du tout intuitifs : nous nous sommes rendu compte que l'article 2, tel que rédigé, aurait pour conséquence d'alléger très massivement la charge fiscale jusqu'à des niveaux de revenus très importants.

M. Charles de Courson. Mais quelle horreur... !

M. le rapporteur. Non, c'est seulement un constat.

Le point de bascule est supérieur à 160 000 euros, soit davantage que la limite supérieure de la dernière tranche du barème actuel. Ce résultat n'étant pas en adéquation avec nos objectifs, il nous a semblé responsable, afin de limiter l'impact budgétaire, et indispensable, pour augmenter la progressivité de l'impôt, de retravailler le barème.

Celui que je vous propose maintenant a également été enrichi grâce aux auditions.

En ce qui concerne le taux marginal supérieur, les personnes que nous avons auditionnées, en particulier M. Daniel Gutmann, qui est juriste et fiscaliste, nous ont rappelé les contraintes que constitue la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a été éclairée par un avis du Conseil d'État de 2013 sur le caractère confiscatoire de l'impôt. Je voudrais le dire clairement, et sans état d'âme : cette jurisprudence ne nous plaît guère, et j'espère qu'elle évoluera

prochainement. Je pourrais retourner la situation en disant que c'est celui qui possède de très gros revenus qui confisque à d'autres une partie du fruit de leur travail, mais c'est un autre débat, dont j'ai dit qu'il n'est pas idéologique.

Il est raisonnable d'intégrer la contrainte que je viens de préciser. C'est pourquoi nous proposons de ramener le taux marginal de 50 % à 48 %.

Par ailleurs, nous avons souhaité mieux traduire le principe de progressivité en reconstruisant le barème selon deux objectifs très clairs : alléger la charge fiscale pesant sur les foyers les plus modestes et les classes moyennes, en bas du barème, et augmenter la charge des foyers qui ont la capacité de contribuer davantage. L'amendement CF11 vise à opérer plus tôt la bascule, aux alentours de 53 000 euros.

Mme Sabine Rubin. L'amendement du rapporteur vise à prélever beaucoup plus d'argent sur les redevables de l'ISF – on doublerait les recettes enregistrées par l'État à ce titre. Pour notre part, nous proposons non de taxer tout le monde mais de mieux répartir l'impôt sur le revenu, selon quatorze tranches, ce qui rapporterait 10 milliards d'euros de plus. À l'heure où l'on réalise des économies partout, ce n'est pas négligeable.

Nous proposons que les ménages modestes et moyens paient moins d'impôts, tandis que les classes les plus aisées seraient taxées jusqu'à 90 % – cela représente 0,01 % de la population. Que personne ne s'affole : c'est ce qu'avait fait Roosevelt dans une période de crise.

Ces actes forts seraient de nature à corriger les grandes injustices qui existent depuis les années 1980, du fait de la fixation de cinq tranches seulement, qui pèsent principalement sur les classes moyennes et bénéficient surtout aux plus riches.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement, même si nos objectifs sont similaires puisqu'il s'agit d'augmenter le nombre de tranches pour assurer une meilleure progressivité de l'impôt.

Vous proposez l'instauration d'une tranche symbolique à 1 %. Au-delà des considérations de nature pratique et, juridique, sur les mécanismes de lissage qui font qu'au bout du compte cet impôt n'est pas collecté, je suis totalement opposé à faire contribuer tout le monde à l'IR, au prétexte que la moitié de nos concitoyens ne paieraient pas d'impôt, ce qui est totalement faux puisque les petits revenus paient, par le biais de la TVA et de la CSG, proportionnellement davantage d'impôts que les gros revenus.

Je ne suis pas opposé à votre proposition si cela peut permettre de faire évoluer les esprits par rapport au consentement à l'impôt, mais encore faut-il établir des compensations, ce que ma proposition de loi ne prévoit pas.

M. Julien Aubert. Monsieur le rapporteur, il n'est pas très rassurant de vous entendre dire que vous aviez prévu un premier dispositif avant de proposer exactement l'inverse de ce que vous aviez souhaité. Montesquieu disait qu'il ne faut toucher aux institutions que d'une main tremblante ; il faut également savoir toucher à la fiscalité d'une main précautionneuse, sans quoi les conséquences sur le pouvoir d'achat sont dramatiques.

Par ailleurs, je trouve votre proposition assez injuste. Avec un salaire annuel de 20 320 euros par an, autrement dit aux alentours de 2 000 euros par mois qui sont le salaire moyen, un contribuable célibataire sera taxé à 10 %. Mais s'il passe à 28 000 euros par an, c'est-à-dire s'il perçoit 2 233 euros par mois, il sera taxé à 20 %, soit le double. C'est lourd. À l'autre bout du spectre, c'est-à-dire pour les gens qui gagnent vingt ou cinquante fois plus, vous augmentez ce taux par bonds de 1 %. Est-ce cela l'égalité ?

Ce qui me gêne dans votre système, c'est que vous taxez à 48 % la fraction supérieure à 125 000 euros, ce qui revient à traiter de la même manière Bernard Arnault et le haut fonctionnaire. Aussi votre proposition pose-t-elle de vraies questions par rapport au principe de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen sur la juste contribution en fonction de ses revenus.

M. Charles de Courson. Par l'amendement CF5, il est proposé que même ceux qui gagnent 8 000 ou 9 000 euros par an paient un impôt à hauteur de 1 % : c'est de la folie furieuse !

Quant à proposer un taux marginal de 90 % sur les couches les plus élevées, c'est anticonstitutionnel, puisque cela veut dire qu'avec la CSG sur les revenus du travail le prélèvement marginal est de 99,2 %, ce qui est totalement confiscatoire. Et je ne parle pas des revenus du patrimoine, avec lesquels on atteint 107 %. On est donc en présence d'un amendement d'expropriation qui limite tous les revenus à 400 000 euros au maximum. Tout le monde va se sauver ! C'est l'Union soviétique !

L'amendement CF5 ne tient pas la route, et il est anticonstitutionnel.

Quant à l'amendement CF11, M. Dufrègne reconnaît que le barème dont on était saisi initialement ne tenait pas la route, puisqu'il proposait d'augmenter massivement l'IR des couches moyennes. Maintenant, il propose d'abaisser le taux de 50 % à 48 % pour les couches les plus aisées. Si on le compare au taux actuel de 45 %, cela veut dire qu'on ne change rien pour les couches supérieures. Je le répète, tout cela ne tient pas la route.

M. Éric Coquerel. Roosevelt, ce n'est pas l'Union soviétique ! S'il y a eu, par le passé, des politiques redistributives, c'est parce qu'on considérait que ceux qui gagnaient des sommes astronomiques devaient contribuer davantage. Je vous ferai remarquer que 400 000 euros par an, cela représente un revenu de 35 000 euros par mois environ. Et ce sont souvent les mêmes qui perçoivent aussi des revenus du patrimoine.

On sait bien que notre amendement ne sera pas adopté car nous n'avons pas la majorité. Nous voulons simplement insister sur la nécessité d'une refonte globale de l'impôt. L'idée d'un impôt sur le revenu qui ferait contribuer tous les Français est juste dès lors que l'on baisse le taux de TVA sur les produits de première nécessité.

Je rappelle que l'IR ne représente que 20 %, je crois, de l'ensemble des recettes fiscales, et que ce sont les taxes qui rapportent le plus, celles qui sont particulièrement injustes contre lesquelles s'élèvent les gilets jaunes. C'est pourquoi je souhaite que tous les Français contribuent à l'impôt sur le revenu et que l'on baisse parallèlement les taxes sur les produits de première nécessité.

Mme Émilie Cariou. De toute façon, il faudra, à l'issue du grand débat, mener une réflexion en profondeur sur le barème de l'IR. Nous partageons l'objectif de justice fiscale et de redistribution. Peut-être faut-il rendre plus progressif l'IR et voir comment l'articuler avec la CSG. Je partage une partie des propos de M. Coquerel. L'effet de la CSG est un peu différent, en effet, de celui de l'IR et on voit bien que les taux de l'IR ont baissé lors de l'instauration puis de la progression de la CSG.

Si l'on considère que la crise que nous vivons aujourd'hui est celle du pouvoir d'achat, il va falloir se demander sur quel levier intervenir pour l'améliorer. Mais il n'y a pas trente-six solutions. Je rappelle que le taux de TVA est passé, sur certains biens de grande consommation, de 5,5 % à 7 % sous le quinquennat de M. Sarkozy, et de 7 % à 10 % sous celui de M. Hollande.

Je pense qu'une réflexion va être lancée sur l'IR. En tout cas, j'y travaille. Bien évidemment, nous avons besoin de l'entière coopération du ministère des finances et de bien calibrer les choses pour les rééquilibrer.

S'agissant des niches fiscales, il ne faut pas non plus raisonner de manière globale, mais les examiner une par une, au strict regard de l'intérêt général. Tout, en effet, ne se vaut pas : il n'est peut-être pas nécessaire de rembourser le salaire du jardinier de la personne qui gagne 300 000 euros par an, mais il faut continuer d'aider les ménages qui font garder leurs enfants ou ceux qui ont besoin d'une assistance à la dépendance.

Vos amendements sur un nouveau barème de l'IR sont intéressants. Ils viendront alimenter nos réflexions à l'issue du grand débat.

La commission rejette successivement les amendements.

Puis elle rejette l'article 2.

*

* *

Article 3
Gage financier

Le présent article a pour objet de gager les éventuelles charges induites par la présente proposition de loi.

Il vise ainsi à assurer la recevabilité financière de la proposition de loi au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

*
* *

La commission est saisie de l'amendement CF3 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement vise à modifier le gage de la proposition de loi. Plutôt que de recourir au traditionnel gage sur les tabacs, on pourrait gager la proposition de loi sur une hausse du taux du PFU.

M. le rapporteur. Ce gage original, qui est particulièrement bienvenu, répond à une remarque qui a été faite par l'un de nos collègues, à savoir qu'on ne touchait pas au PFU. C'est une façon de repenser la manière dont on peut compenser la perte de rendement de l'IR après le réaménagement des tranches. J'émet donc un avis très favorable à cet amendement, et je le fais non d'une main tremblante, mais d'une main assurée.

M. Charles de Courson. De combien faudrait-il augmenter le PFU, qui est actuellement de 30 %, pour compenser l'article 1^{er} ? Faudrait-il le porter à 40 % ? À 50 % ? À 60 % ?

M. le rapporteur. Cela dépend du rendement du PFU. Les personnes que nous avons auditionnées ont avancé un chiffre supérieur à 2 milliards.

Mme Christine Pires Beaune. Le gage dépendra surtout des amendements que nous aurons votés. Ce ne sera pas le même, par exemple, si l'on conserve l'article qui concerne l'ISF mais pas celui relatif à l'IR. On ne peut donc pas répondre tout de suite à cette question.

M. Charles de Courson. On sait avec certitude que l'article 1^{er} rapporte 3,2 milliards, mais on ne sait pas très bien si l'article 2 rapporte ou s'il coûte quelque chose – pour ma part, je pense qu'il rapporte davantage qu'il ne coûte.

M. Jean-Paul Mattei. Cela montre bien qu'il est compliqué d'adopter ces mesures. Il faudrait avoir une vision d'ensemble. On est en train de discuter d'une augmentation du PFU, alors qu'on n'en a aucune idée. Prévoir un gage à adapter en fonction de la perte fiscale est une mesure qui manque de cohérence.

Mme Christine Pires Beaune. C'est comme le gage sur le tabac !

M. le président Éric Woerth. Mais quand on a un nouveau gage, on se pose des questions qu'on ne se posait pas à partir d'un gage qu'on ne calculait plus.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 3.

*
* *

*L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été rejeté, le texte est considéré comme **rejeté** par la commission.*

*
* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

M. Lucas Chancel, co-directeur du World Inequality Lab & WID.world

M. Alexis Spire, sociologue, École des Hautes études en sciences sociales (EHESS), directeur de recherche au CNRS

M. Daniel Gutmann, professeur à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1)

Direction de la législation fiscale

M. Christophe Pourreau, directeur

CGT Finances

M. Alexandre Derigny, secrétaire général

Solidaires finances publiques

Mme Anne Guyot Welcke, secrétaire nationale

Mme Paule Guglielmi, secrétaire nationale

Institut des politiques publiques

M. Mathias André

OXFAM

M. Quentin Parrinello, chargé de plaidoyer industries extractives, justice fiscale et inégalités