



## Table des matières

Principaux enjeux .....	2
Les propositions des candidats .....	3
Historique de la proposition.....	4
La proposition à l'étranger .....	4
Mise en œuvre .....	5
Chiffrage des propositions des candidats .....	6
Benoît Hamon : réforme de l'impôt sur le revenu : individualisation, fusion avec la CSG et augmentation du nombre de tranches .....	6
Arnaud Montebourg : annulation progressive des hausses d'impôt de ces cinq dernières années sur les revenus du travail des classes moyennes et populaires, notamment par la mise en place d'une CSG progressive.....	16
Vincent Peillon : création d'un bouclier fiscal pour les plus modestes.....	22
Manuel Valls : défiscalisation des heures supplémentaires.....	27



## Principaux enjeux

Les candidats avancent tous des mesures qui concernent la fiscalité des ménages, essentiellement sur l'impôt sur le revenu. Ces propositions s'inscrivent dans le cadre d'un débat important sur le niveau d'imposition en France. Avec un taux de prélèvements obligatoires de 44,7 % du PIB en 2015 contre 40,3 % en moyenne dans la zone euro, la France présente le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de la zone euro.

**Benoît Hamon propose l'individualisation de l'impôt sur le revenu (IR)**, c'est-à-dire le passage d'un impôt calculé au niveau des ménages à un impôt individuel, mais également la fusion avec la CSG (contribution sociale généralisée) et le renforcement du caractère progressif de cet impôt par l'augmentation du nombre de tranches.





**Arnaud Montebourg propose quant à lui l'annulation progressive des hausses d'impôt survenues ces cinq dernières années** sur les revenus du travail des classes moyennes et populaires. Il propose pour ce faire d'instaurer une CSG progressive.

**Vincent Peillon propose de créer un bouclier fiscal pour les plus modestes.**

**Manuel Valls, enfin, propose la défiscalisation des heures supplémentaires** dans le cadre plus général d'une baisse d'impôts pour les classes moyennes et populaires, une mesure qui s'apparente à un rétablissement de la loi « travail emploi, pouvoir d'achat », dite loi TEPA (du 21 août 2007), mise en place sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy.



## Les propositions des candidats

Candidat	 <b>Benoît Hamon</b>	 <b>Arnaud Montebourg</b>	 <b>Vincent Peillon</b>	 <b>Manuel Valls</b>
Proposition	Réforme de l'impôt sur le revenu : individualisation, fusion avec la CSG et augmentation du nombre de tranches	Annulation progressive des hausses d'impôt de ces cinq dernières années sur les revenus du travail des classes moyennes et populaires, notamment par la mise en place d'une CSG progressive	Création d'un bouclier fiscal pour les plus modestes	Défiscalisation des heures supplémentaires
Chiffrage	Impact incertain (+19 Md€ par an au titre de l'individualisation)	10 Md€ (compensés par une baisse du CICE)	1,2 Md€	4,5 Md€ à horizon 2022



## Historique de la proposition

**L'impôt sur le revenu, depuis sa création en 1914, n'a jamais été mis en place selon une logique individuelle. Il relève d'une logique d'imposition par foyer.** Le mécanisme tel qu'il existe actuellement date de la réforme de l'impôt sur le revenu intervenue en 1946, dans un objectif d'incitation à la natalité. La proposition de l'individualisation est récurrente en France et a notamment été avancée par l'économiste Thomas Piketty dans le cadre d'une réforme fiscale de grande ampleur.

**La fusion avec la CSG n'a jamais été mise en œuvre en France. Cet impôt n'a, en outre, pas été modifié sous le quinquennat précédent.** L'assiette de l'IR a, au contraire, eu plutôt tendance à s'amoindrir avec la multiplication des niches fiscales.

**Le barème de l'impôt sur le revenu a connu des évolutions nombreuses depuis sa création.** Le nombre de tranches a diminué. En 1998, l'IR était constitué de 7 tranches (contre 5 aujourd'hui) et la dernière tranche avait un taux d'imposition de 54 %. Le nombre de tranches a ensuite diminué et les taux ont été abaissés.

**La création d'un bouclier fiscal pour les plus modestes n'a jamais été appliquée en France en tant que telle.** Néanmoins, les mécanismes d'exonération fiscale des faibles revenus s'apparentent à la proposition de Vincent Peillon.

**La défiscalisation des heures supplémentaires** a déjà été appliquée en France entre 2007 et 2012. La loi « travail emploi, pouvoir d'achat » (dite loi TEPA) du 21 août 2007 a mis en place une défiscalisation des heures supplémentaires, ainsi que des allègements de charges significatifs. Cette mesure avait en année pleine (2010) un coût annuel de 4,4 Md€ pour les finances publiques. Elle a été abrogée par le nouveau Gouvernement en 2012.

**Enfin, l'imposition sur le revenu a connu des évolutions importantes au cours du quinquennat précédent.** Au début du quinquennat, l'impôt sur le revenu a ainsi fait l'objet d'augmentations importantes, l'objectif du Gouvernement étant alors de réduire le déficit public par une hausse des recettes. Les réformes alors mises en place (gel du barème, création d'une nouvelle tranche supérieure d'imposition) ont ainsi eu pour effet de faire passer le rendement de l'impôt sur le revenu de 59,5 Md€ en 2012 à 68,6 Md€ en 2013.

## La proposition à l'étranger

**En Europe, de très nombreux pays proposent un système d'imposition individuelle intégral** (Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Autriche, Grèce, Hongrie, Italie, Suède, etc.). Dans ces pays, l'imposition individuelle a souvent simplifié la mise en place du prélèvement à la source. En Allemagne, Espagne ou Pologne le choix est offert aux époux d'une imposition conjointe ou individuelle de leurs revenus. **Peu de pays ont mis en place un système d'imposition conjugal généralisé comme en France : seuls le Luxembourg, le Portugal et la Suisse présentent un système similaire.** Dans la période récente, on observe une tendance à l'individualisation de l'impôt sur le revenu, plusieurs pays ayant abandonné le système de conjugalisation au profit d'une individualisation (Suède en 1971, Royaume-Uni en 1990).

**En Allemagne, le Gouvernement a annoncé pour 2017 et 2018 des baisses d'impôt très importantes** (2 Md€ pour 2017, jusqu'à 15 Md€ à partir de 2018) mais dans un contexte de comptes publics en excédent. Avec un déficit public de 3,5 % du PIB en 2015, et une prévision de déficit en 2017 de 2,7 %, la France se situe donc dans une situation très différente.



**Les baisses d'impôt ont un effet direct et certain sur les recettes publiques.** Si elles ne sont pas compensées ou financées, elles ont donc un impact direct sur le déficit public. Pour cette raison, de nombreux pays font le choix de ne pratiquer des baisses d'impôt que lorsqu'ils ont recouvré des marges de manœuvre budgétaire.

## Mise en œuvre

Les réformes de la fiscalité des ménages proposées par les candidats pourront être mises en œuvre par le biais d'une loi de finances. L'ensemble des contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu seront concernés par de telles mesures. Tous les ménages ne s'acquittent cependant pas de l'IR : seuls 46 % des 37,4 millions de ménages payent l'IR en France.

La CSG progressive voulue proposée par Arnaud Montebourg devrait concerner les salariés dont les salaires se situent entre 1 et 1,5 SMIC.

Environ 3,8 millions de foyers fiscaux dont les revenus sont inférieurs à 17 850€ bénéficieraient de la mesure proposée par Vincent Peillon.



## Chiffrage des propositions des candidats



**Benoît Hamon : réforme de l'impôt sur le revenu : individualisation, fusion avec la CSG et augmentation du nombre de tranches**

*« Je mènerai une véritable révolution fiscale. J'organiserai une refonte de l'impôt sur le revenu, devenu complexe, illisible et régressif. Je l'individualiserai, élargirai son assiette par la fusion avec la CSG, et le rendrai plus progressif par une augmentation du nombre de tranches. »*

[Benoît Hamon](#)

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition de Benoît Hamon concernant l'impôt sur le revenu est triple. Elle consiste en :

- l'individualisation du calcul de l'impôt sur le revenu ;
- l'élargissement de son assiette, par son rapprochement avec la CSG ;
- le renforcement du caractère progressif de l'IR par l'augmentation du nombre de tranches.

Benoît Hamon propose de passer d'un impôt sur le revenu calculé au niveau des ménages à un impôt individuel. Alors que la conjugalisation permet de réduire l'imposition des couples mariés ou pacsés, d'autant plus que les inégalités de revenu sont importantes au sein du couple, et inciterait ainsi à l'inactivité des femmes, sa suppression représenterait un gain pour les finances publiques d'environ 6 Md€ par an. Au-delà du quotient conjugal, la suppression du quotient familial, que le candidat n'a pas confirmé à ce stade, représenterait un gain pour les finances publiques d'environ 13 Md€ par an. Ces recettes supplémentaires seraient perçues par l'État. Elles viendraient alimenter la mise en place d'un revenu universel dont le coût est estimé à 300 Md€ par an par Benoît Hamon.

Benoît Hamon propose également de fusionner l'IR avec la CSG : ceci correspondrait notamment à un élargissement l'assiette de l'IR pour la rapprocher de celle de la CSG. Par ailleurs, Benoît Hamon propose de renforcer la progressivité du nouvel impôt en augmentant le nombre de tranches. Si cette réforme se traduirait par une hausse du rendement de l'IR, le manque de précision de la proposition ne permet pas de chiffrer précisément cette mesure.

Les pistes d'une telle réforme ont déjà été explorées. Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) et des études universitaires<sup>1</sup> en ont analysé les principaux enjeux.

---

<sup>1</sup> Cf. notamment C. Landais, T. Piketty, E. Saez : « Pour une révolution fiscale – Un impôt sur le revenu pour le XXI<sup>ème</sup> siècle », 2011.



Cette réforme aurait pour effet de consolider les deux principaux impôts pesant sur le revenu des ménages, qui ont pourtant des modalités de calcul différentes. Une telle réforme ne va cependant pas sans difficulté : en particulier, l'IR est aujourd'hui « mité » par de nombreuses niches fiscales qui sont de surcroît distinctes des exemptions de CSG. La fusion de ces deux impôts devrait conduire à rationaliser ou à cumuler les assiettes et les niches fiscales et sociales, sans que le candidat ne donne d'orientation à ce titre. Ceci constitue la principale source d'incertitude de ce chiffrage.

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé (en euros) :	
Par le candidat :	Impact incertain (mais +24 Md€ par an au titre de l'individualisation)
Par l'Institut Montaigne :	Impact incertain (mais +19 Md€ par an) au titre de l'individualisation)
Estimation haute :	Impact incertain (mais +21 Md€ par an au titre de l'individualisation)
Estimation médiane :	Impact incertain (mais +19 Md€ par an au titre de l'individualisation)
Estimation basse :	Impact incertain (mais +19 Md€ par an au titre de l'individualisation)
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	100 %
Coût supporté par les Collectivités	0 %
Coût supporté par la Sécurité sociale	0 %

### I. Individualisation de l'impôt sur le revenu

#### A. Fonctionnement actuel de l'impôt sur le revenu et de la CSG

Dans le système actuel, l'impôt sur le revenu fait intervenir un quotient conjugal : ainsi, pour les couples mariés ou pacsés, l'imposition est réalisée conjointement et non individuellement. Le mécanisme est le suivant :

- les revenus des deux personnes du couple sont additionnés ;
- le résultat obtenu est divisé en deux parts égales (application du quotient conjugal, chaque conjoint représentant une part fiscale entière) ;
- le barème de l'impôt sur le revenu est ensuite appliqué à chacune de ces parts afin d'obtenir l'impôt total.



L'application de ce quotient conjugal a pour effet de modérer l'impôt des couples : selon les données fiscales du Gouvernement, 60 % des couples mariés ou pacsés paient ainsi moins d'impôts que s'ils étaient imposés séparément, 21 % des couples gagneraient à être imposés séparément (du fait l'existence de dispositifs spécifiques comme la prime d'activité) et 19 % ne verraient pas le montant de leur impôt modifié en cas d'imposition individuelle<sup>2</sup>.

Par ailleurs, à salaire total égal au sein d'un couple, le gain obtenu grâce à ce dispositif par rapport à une imposition individuelle est d'autant plus important que les inégalités de salaire sont grandes entre les deux membres du couple, du fait du caractère progressif de l'impôt sur le revenu.

À titre d'exemple schématique, si on considère un impôt sur le revenu avec un barème simple (taux de 10 % entre 0 et 5 000€ de revenus ; taux de 20 % entre 5 000 et 10 000€ de revenus) et un revenu total du couple de 10 000€ :

- pour un couple A dans lequel les deux conjoints gagneraient exactement la même somme (5 000€), l'impôt conjugalisé et l'impôt individualisé seraient du même montant : 1 000€ ;
- pour un couple B dans lequel le premier conjoint gagnerait 8 000€ et le deuxième conjoint 2 000€, l'impôt conjugalisé serait toujours de 1 000€ tandis que l'impôt individuel serait de 1 100€ pour le premier conjoint et 200€ pour le deuxième conjoint, soit 1 300€ au total.
- Pour un couple C dans lequel le premier conjoint gagnerait 10 000€ et le deuxième conjoint 0€, l'impôt conjugalisé serait toujours de 1 000€ tandis que l'impôt individuel serait de 1 500€ pour le premier conjoint et 0€ pour le deuxième conjoint, soit 1 500€ au total.

Cette modalité de calcul est ainsi particulièrement favorable aux couples dans lesquels seule une personne travaille (couples « monoactifs »).

Elle contribuerait ainsi à maintenir les femmes en dehors de l'activité professionnelle ; même si la France présente un taux d'emploi des femmes supérieur à la moyenne européenne, avec 66,2% en 2014 contre 63,5% en moyenne dans l'Union européenne.

L'impôt sur le revenu fait également intervenir un quotient familial fonctionnant sur le même principe que le quotient conjugal : chaque enfant représente ainsi 0,5 part fiscale (1 part à partir du troisième enfant). Le revenu total du ménage est divisé par le nombre total de parts avant l'application du barème. L'impôt obtenu est ensuite multiplié par le nombre de parts.

Ce mécanisme se traduit par un amoindrissement de l'impôt pour les couples avec enfants, du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu (IR). Cet amoindrissement de l'IR représente un coût pour les finances publiques estimé à 12,1 Md€ pour l'impôt sur les revenus de l'année 2014<sup>3</sup>. L'actualisation de ce coût pour les revenus à partir de 2017 s'établit à environ 13 Md€ par an. Une hypothèse haute

---

<sup>2</sup> <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/impot-revenu-impact-du-quotient-conjugal-20140505.html>

<sup>3</sup> Source : Annexe « Voies et moyens » au PLF 2017. [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/VMT1-2017.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/VMT1-2017.pdf)





consiste à supprimer également toutes les niches fiscales afférentes au quotient familial<sup>4</sup>, soit 2,3 Md€ supplémentaires (et 11,5 Md€ sur le quinquennat).

Autre imposition portant sur le revenu, la CSG a, elle, un fonctionnement très différent de l'impôt sur le revenu. Il s'agit en effet d'un impôt d'ores et déjà individualisé, ne prenant donc pas en compte les charges familiales. Les modalités d'assiette et de recouvrement sont plus proches de celles des cotisations sociales, retenues à la source. La redistribution horizontale selon les charges familiales opérée par l'imposition sur les revenus est donc essentiellement le fait de l'IR.

#### B. Réforme proposée par Benoît Hamon

La réforme proposée par Benoît Hamon consiste à mettre fin au quotient conjugal afin d'individualiser l'imposition des revenus, c'est-à-dire imposer séparément les revenus des personnes mariées ou pacsées.

Dans la mesure où le quotient conjugal permet, dans la plupart des cas, de réduire l'impôt payé par les couples mariés ou pacsés, sa suppression aboutirait à un rendement supérieur de l'impôt sur le revenu.

Un rapport d'information de la délégation du droit des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de 2014<sup>5</sup> chiffrait le gain attendu d'un passage à un impôt individualisé à 5 Md€ par an, soit 25 Md€ sur la durée du quinquennat. L'actualisation de ce chiffre donnerait un gain d'environ 6 Md€ par an sur le prochain quinquennat.

La réforme proposée par Benoît Hamon consisterait vraisemblablement à supprimer également le quotient familial, pour un gain pour les finances publiques de 13 Md€ par an. Le candidat n'a pas précisé s'il souhaitait supprimer le quotient familial à ce stade.

Au total, le gain serait de 19 Md€ par an.

Ces recettes seraient perçues par l'État qui perçoit intégralement le rendement de l'impôt sur le revenu.

Benoît Hamon a indiqué que cette mesure permettrait un « gain immédiat de l'ordre de 24 milliards d'euros »<sup>6</sup>. L'ordre de grandeur retenu par Benoît Hamon semble ainsi un peu élevé par rapport au chiffre réalisé ici.

Dans le programme de Benoît Hamon, cette mesure serait l'une des sources de financement de la mise en place d'un revenu universel dont le coût total est estimé à 300 Md€ par an par le candidat. Des modalités de financement complémentaires sont envisagées par Benoît Hamon (fusion du revenu universel avec les aides au logement, les prestations familiales ou les minimas sociaux, suppression de niches fiscales, nouvelles formes d'imposition sur le patrimoine).

---

<sup>4</sup> Correspondant aux dépenses fiscales 110102, 110103, 110104, 110107, 110109 et 110110 pour un total de 555 + 530 + 395 + 110 + 125 + 575 = 2290 M€ du document voies et moyens tome 2 annexé au PLF 2017 ([http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/VMT2-2017.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/VMT2-2017.pdf)).

<sup>5</sup> Disponible sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1875.asp>

<sup>6</sup> Source : <http://www.lindependant.fr/2016/10/03/benoit-hamon-ps-precise-le-financement-de-sa-proposition-de-revenu-universel,2266139.php>



L'impact de l'individualisation de l'impôt sur le revenu sur le taux d'emploi ou d'emploi des femmes est cependant plus incertain. Selon le rapport parlementaire précité, cette réforme pourrait inciter 80 000 femmes à rejoindre le marché du travail.

Par ailleurs, des incertitudes juridiques existent s'agissant de la possibilité de passer à un système d'imposition des revenus intégralement individualisé. En effet, comme le note le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de 2015 sur l'imposition des revenus, l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui rend nécessaire la prise en compte des capacités contributives dans le système fiscal, et l'interprétation qui en est faite par le Conseil constitutionnel, pourraient s'opposer à la suppression de tout mécanisme de prise en compte des charges familiales. Ainsi, le passage à une individualisation intégrale pourrait se heurter, en France, à une censure du Conseil constitutionnel.

## **II. Elargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et son rapprochement avec la CSG**

L'élargissement de l'assiette de l'IR par le rapprochement de celle de la CSG consisterait à supprimer toutes les différences d'assiette existant entre les deux prélèvements. Ces difficultés d'assiettes sont de trois ordres :

1/ L'IR est un impôt pesant simultanément sur l'ensemble des revenus (salariaux, du capital, ...) tandis que la CSG porte sur des revenus catégoriels (revenus d'activité, revenus de remplacement, revenus du capital, revenus des jeux) frappés indépendamment les uns des autres.

2/ L'assiette de la CSG est sensiblement plus large que celle de l'impôt sur le revenu : au total, en 2013, l'assiette de l'IR représentait ainsi 939 Md€, contre 1 249 Md€ pour la CSG<sup>7</sup>. Cet écart est dû à plusieurs différences, notamment le fait que l'assiette de la CSG intègre des revenus non imposés à l'IR (épargne salariale, certaines indemnités de rupture de contrat de travail, indemnités journalières de longue maladie et d'accident du travail, etc.) et le fait que les salaires sont imposés à l'IR nets de cotisations et frais professionnels, alors qu'ils sont imposés bruts de cotisations et avec une déduction forfaitaire de 1,75 % au titre des frais professionnels à la CSG.

3/ Les modalités de rapprochement entre des niches fiscales « mitant » l'IR et des niches sociales grevant les recettes de CSG correspondent à l'un des principaux enjeux. Dans ce cadre, deux options subsistent concernant les niches fiscales et sociales, et Benoît Hamon ne précise pas ce qu'il compte faire de celles-ci :

- soit une grande partie des niches fiscales sont cumulées. Les niches fiscales de l'IR représenteraient, en 2017, de l'ordre 32,5 Md€ (source : tome 2 des voies et moyens annexé au PLF 2017)<sup>8</sup> et celles-ci pourraient être étendues à la CSG. De la même manière, les niches sociales, grevant la CSG et représentant pour les seules exemptions d'assiettes 50,5 Md€ d'exemption de base (soit une perte de recettes de 8,7 Md€ conjointement pour la CSG, la CRDS et les contributions au fonds solidarité)<sup>9</sup>, pourraient être étendues à l'IR. De telles extensions

---

<sup>7</sup> Source : rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de février 2015, *Impôt sur le revenu, CSG. Quelles réformes ?*

<sup>8</sup> Sans compter les niches fiscales relatives à l'imposition des entreprises assujetties à l'IR.

<sup>9</sup> Source : annexe 5 du PLFSS 2017 ; il existe par ailleurs des exonérations de contributions sociales dont le recensement n'est pas assuré par type de prélèvement dans ce document.



occasionneraient des coûts très significatifs pour les administrations publiques. Ces coûts ne peuvent être évalués simplement ;

- réciproquement, le rapprochement des assiettes pourrait conduire à supprimer ces nombreuses niches fiscales qui grèvent le rendement de l'IR.

Un *statu quo* par rapport à la situation actuelle (c'est-à-dire avec des niches « fiscales » grevant une partie seulement du nouvel impôt et simultanément des niches « sociales » grevant une autre partie du nouvel impôt) serait difficilement compatible avec l'exigence constitutionnelle de lisibilité et d'intelligibilité de la loi.

Enfin, la difficulté à supprimer le nombre de niches fiscales a été illustrée récemment par la difficulté des Gouvernements successifs à endiguer le montant et le nombre des niches fiscales et sociales. Par exemple, les conclusions de la revue de dépenses de 2015 sur les dispositifs sectoriels d'exonération de cotisations sociales (représentant 15 Md€ de coût annuel pour les finances publiques) n'ont conduit le Gouvernement qu'à proposer la diminution de 0,1 Md€ de niches sociales. Il en a été de même pour tous les Gouvernements successifs depuis au moins 20 ans.

Ces trois difficultés conduiraient mécaniquement à des transferts de charges importants entre les contribuables. En dépit du caractère surmontable de ces difficultés, il faudrait vraisemblablement que ces transferts de charges soient mis en place progressivement dans le temps afin de ne pas créer un choc macroéconomique trop important<sup>10</sup>. Par ailleurs, de nombreux prélèvements proches dans leurs conceptions de la CSG, comme la CRDS, pourrait également être regroupés au sein de ce nouvel impôt.

### **III. Renforcement de la progressivité de l'IR par l'augmentation du nombre de tranches**

La critique du caractère peu progressif, voire « régressif » de l'imposition des ménages est courante. En particulier, les travaux de Piketty, Landais et Saez<sup>11</sup> ont mis en avant le fait que le système fiscal était peu progressif jusqu'au niveau des classes moyennes puis régressif au sein des 5 % les plus riches (le taux d'imposition des plus riches étant de 49 %, contre seulement 14 % pour les 5 000 personnes les plus aisées).

Il apparaît cependant que ce défaut de progressivité du système fiscal global n'est que marginalement lié à l'impôt sur le revenu mais davantage à d'autres facteurs (plafonnement des cotisations retraite et chômage et le fait que les cotisations sociales ne s'appliquent pas aux revenus du capital qui constituent une part importante des hauts revenus<sup>12</sup>).

Le caractère progressif de l'impôt sur le revenu est cependant amoindri par l'existence de niches fiscales. À titre d'exemple, le calcul de l'impôt sur le revenu met en place une déductibilité partielle de la CSG et de la CRDS (sur les 8 points de CSG et CRDS appliqués sur les revenus d'activité, 5 sont

---

<sup>10</sup> À titre d'exemple, la question de la déductibilité des montants représentatifs de la CSG au sein du nouvel impôt se poserait et les choix opérés conduiraient mécaniquement à des transferts de charges significatifs.

<sup>11</sup> Camille Landais, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale*, 2011. Analyse disponible à l'adresse suivante : <http://www.revolution-fiscale.fr/le-systeme-actuel/un-systeme-regressif>

<sup>12</sup> Voir notamment l'analyse du site Fipeco : <http://www.fipeco.fr/fiche.php?url=Faut-il-fusionner-limp%C3%B4t-sur-le-revenu-et-la-CSG-?#ftnref1>



déductibles de l'assiette de l'IR). Cette réduction de l'assiette est d'autant plus importante que le revenu concerné est élevé, et nuit donc à la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Le rapprochement de l'assiette de l'IR de celle de la CSG proposé par Benoît Hamon et analysé plus haut contribuerait ainsi au renforcement de la progressivité de l'IR, car il se traduirait vraisemblablement par une suppression des niches fiscales.

Benoît Hamon indique, par ailleurs, qu'il souhaite renforcer la progressivité de l'IR en augmentant le nombre de tranches. L'impôt sur le revenu comporte actuellement 5 tranches (la dernière tranche étant fixée à 45%).

La conjugaison d'une assiette élargie et d'un nombre de tranches plus important assurant plus de progressivité se traduirait par un rendement plus important de l'IR. Il est cependant impossible de déterminer précisément quel sera le rendement de ce nouvel impôt sur le revenu dans la mesure où le barème retenu n'a pas été indiqué par Benoît Hamon.

### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

La proposition de Benoît Hamon relative à l'individualisation est précise et bien documentée par différents rapports. Elle ne présente donc pas de difficultés particulières.

Le reste de la proposition, relative à l'élargissement de l'assiette de l'IR et au renforcement de la progressivité, est cependant imprécise et ne peut pas être chiffrée en l'état.

### **Sources**

- [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)
- [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)
- [www.lindependant.fr](http://www.lindependant.fr)

## **MISE EN ŒUVRE**

### **Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?**

La réforme de l'IR proposée pourrait être mise en œuvre par le biais d'une loi de finances.

### **Qui est concerné par une telle mesure ?**

L'ensemble des contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu sont concernés par une telle mesure. Tous les ménages ne s'acquittent cependant pas de l'IR : seuls 46 % des 37,4 millions de ménages payent l'IR en France.

## **HISTORIQUE DE LA PROPOSITION**

### **La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?**

#### Individualisation de l'IR

Depuis sa création en 1914, l'impôt sur le revenu relève en France d'une logique d'imposition par foyer, et non par individu. Le mécanisme tel qu'il existe actuellement (quotient conjugal et quotient familial) date de la réforme de l'impôt sur le revenu intervenue en 1946, dans un objectif d'incitation à la natalité. L'IR n'a ainsi jamais été mis en place selon une logique individuelle.



### Élargissement de l'assiette par le rapprochement avec la CSG

Cette proposition n'a jamais été mise en œuvre en France. L'assiette de l'IR a, au contraire, eu plutôt tendance à s'amoinrir avec la multiplication des niches fiscales.

### Mise en place de nouvelles tranches dans le barème

Le barème de l'impôt sur le revenu a connu des évolutions nombreuses depuis la création de cet impôt. Par le passé, le nombre de tranches ainsi que les taux d'imposition applicables étaient plus élevés. À titre d'exemple, en 1998, l'IR était constitué de 7 tranches (contre 5 aujourd'hui) et la dernière tranche avait un taux d'imposition de 54 %.

Le nombre de tranches a ensuite diminué et les taux ont été abaissés – le taux applicable à la dernière tranche était ainsi de 40 % en 2010 et 41 % en 2011 et 2012.

Au début du quinquennat de François Hollande, une nouvelle tranche à 45 % a été créée, puis le barème de l'IR a été de nouveau revu pour n'intégrer que 5 tranches avec une dernière tranche à 45 %.

### **La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?**

#### Individualisation de l'IR

La proposition de l'individualisation de l'impôt sur le revenu est récurrente en France. Dans la période récente, outre le rapport parlementaire précité, l'individualisation a été notamment proposée par l'économiste Thomas Piketty dans le cadre d'une réforme fiscale de grande ampleur.

### Élargissement de l'assiette par le rapprochement avec la CSG

Cet élargissement de l'assiette a également été proposé par Piketty, Landais et Saez dans le cadre de la révolution fiscale qu'ils prônaient.

### Mise en place de nouvelles tranches dans le barème

La création de nouvelles tranches dans le barème de l'impôt sur le revenu est régulièrement proposée. Dans le cadre de l'élection présidentielle de 2012, le candidat François Hollande proposait en particulier de mettre en place une imposition à 75% sur les revenus dépassant 1 million d'euros. Cette taxe a finalement été transformée en taxe sur les entreprises avant d'être supprimée en 2015.

## **LA PROPOSITION A L'ETRANGER**

### Individualisation de l'impôt sur le revenu

Différents modèles d'imposition sur le revenu sont retenus en Europe, ainsi :

- de très nombreux pays proposent un système d'imposition individuelle intégral : Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Autriche, Grèce, Hongrie, Italie, Suède, etc. Des abattements sont parfois prévus afin de prendre en compte la situation de couple (en Belgique en particulier). Dans ces pays, l'imposition individuelle a souvent simplifié la mise en place du prélèvement à la source ;



- dans plusieurs pays, le choix est offert aux époux d'une imposition conjointe ou individuelle de leurs revenus : Allemagne, Espagne ou Pologne notamment ;
- au final, peu de pays ont mis en place un système d'imposition conjugal généralisé, semblable à ce qui existe en France : seuls le Luxembourg, le Portugal et la Suisse présentent un système similaire.

Dans la période récente, on observe une tendance à l'individualisation de l'impôt sur le revenu, plusieurs pays ayant abandonné le système de conjugalisation au profit d'une individualisation (Suède en 1971, Royaume-Uni en 1990).

#### Renforcement de la progressivité de l'impôt sur le revenu

Ainsi que l'indiquent les chiffres de l'OCDE pour 2014<sup>13</sup>, la France présente un taux marginal d'imposition des revenus relativement élevés par rapport aux autres pays développés : l'ajout du taux marginal de l'IR (45 %), de la CSG et de la CRDS donne en effet un taux marginal d'imposition de 54,5 % en France.

Parmi les pays développés, seule la Suède présente un taux d'imposition marginal plus élevé, avec 56,9 %, l'Espagne (52 %), l'Italie (49,5 %), l'Allemagne (47,5 %) ou le Royaume-Uni (45 %) présentant des taux d'imposition marginaux moins élevés.

Cependant, par rapport à ses voisins européens, la France présente un plus grand nombre de niches fiscales, ce qui nuit à la progressivité et au rendement de l'IR. Ainsi, la France présente au total une part de l'imposition des revenus dans le PIB légèrement inférieure à la moyenne de la zone euro : 9 %, contre près de 10 % en zone euro.

#### **Pour quels effets ?**

##### Individualisation de l'IR

La situation des femmes dans les pays ayant mis en place une imposition individuelle est très variable. Ainsi, certains pays présentent un taux d'emploi des femmes très supérieur à la moyenne européenne (Finlande, Suède, Danemark, Allemagne) quand d'autres pays, où l'impôt est individuel, le taux d'emploi des femmes est très inférieur (Italie et Hongrie notamment).

De toute évidence, le système d'imposition ne constitue pas la seule incitation, ni même l'incitation principale à la participation des femmes au marché du travail.

---

<sup>13</sup> Retraités et analysés par Fipeco : <http://www.fipeco.fr/fiche.php?url=Limp%C3%B4t-sur-le-revenu-et-la-CSG>



IMPACT MACROECONOMIQUE

	à court terme	à long terme
Effets positifs de la mesure		Concernant l'individualisation de l'IR : plus grande participation probable des femmes au marché du travail ;  Éventuelle simplification du droit des impôts
Effets négatifs de la mesure	Incertitudes créées par le changement de régime ;  Éventuels impacts (+/-) sur le pouvoir d'achat des ménages atténué par la hausse de la fiscalité	



Arnaud Montebourg : annulation progressive des hausses d'impôt de ces cinq dernières années sur les revenus du travail des classes moyennes et populaires, notamment par la mise en place d'une CSG progressive

*« Je propose que nous décidions par une mesure de solidarité nationale l'annulation progressive des hausses d'impôts de ces cinq dernières années sur les revenus du travail des classes moyennes et populaires. Ce sera justice de restituer ces prélèvements indus et ce sera excellent pour l'économie. Car ce sont les baisses d'impôts qui feront rentrer l'argent dans les caisses de l'Etat, qui diminueront les déficits et non l'inverse. »*

[Discours d'Arnaud Montebourg](#), Fête de Frangy-en-Bresse, 21 août 2016.

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition d'Arnaud Montebourg consiste à opérer des baisses d'imposition sur le revenu pour les classes moyennes et populaires davantage qu'à annuler de précédentes hausses (qui, au total, ont été relativement limitées sur cette partie de la population). La mise en place d'une CSG progressive, pour un coût de 7,5 milliards d'euros, est notamment envisagée.

Ces baisses permettraient d'améliorer la situation financière des ménages. Le coût pour les finances publiques devrait être limité dans la mesure où cette baisse de l'imposition des ménages serait financée par une baisse de l'avantage tiré par les entreprises du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE).

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé (en euros)	
Par le candidat (le cas échéant) :	<b>10 Md€ (compensés par une baisse du CICE)</b>
Par l'Institut Montaigne :	<b>10 Md€ (compensés par une baisse du CICE)</b>
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	15% (estimation)
Coût supporté par les Collectivités	10% (estimation)
Coût supporté par la Sécurité sociale	75% (estimation)

Dans son discours d'annonce de candidature à l'élection présidentielle, le 21 août 2016, Arnaud Montebourg a indiqué vouloir introduire « l'annulation progressive des hausses d'impôts de ces cinq dernières années sur les revenus du travail des classes moyennes et populaires ».





Par la suite, Arnaud Montebourg a précisé son intention en indiquant vouloir « *baisser les impôts pesant sur les classes moyennes et populaires victimes de l'austérité fiscale* » de 10 milliards d'euros, en mettant à contribution tous les leviers fiscaux : impôt sur le revenu, CSG, impôts locaux.

Afin de mettre en perspective la proposition d'Arnaud Montebourg, il convient de revenir sur l'évolution de ces impôts au cours du quinquennat de François Hollande.

### **Évolution des impôts dans le quinquennat de François Hollande**

Au cours du quinquennat 2012-2017, la recherche d'une réduction du déficit public s'est traduite, dans un premier temps, par une augmentation des recettes publiques, avant de se concentrer, à partir de 2015, sur des économies en dépense qui se sont accompagnées de diminutions d'impôts.

En ce qui concerne la fiscalité des ménages, l'impôt sur le revenu a ainsi connu des hausses relativement importantes en début de quinquennat :

- en 2013, les recettes de l'impôt sur le revenu (IR) ont augmenté de 7 Md€ avec la mise en place du gel du barème. Cette hausse a ainsi concerné l'ensemble des contribuables à l'IR, mais de façon plus significative les hauts revenus du fait de la progressivité de l'IR ;
- en 2014, l'IR a augmenté de 5 Md€ du fait de la baisse du plafond du quotient familial. Cette baisse a surtout concerné les familles les plus aisées (il est ainsi estimé qu'elle a essentiellement porté sur les 20 % des ménages les plus aisés).

Les hausses de l'impôt sur le revenu ne concernent, par définition, que les personnes qui l'acquittent : seuls 46% des 37,4 millions de ménages français acquittent cet impôt. Les ménages les moins favorisés, qui n'acquittent pas l'IR, ne sont ainsi pas concernés par les hausses de l'impôt sur le revenu.

En ce qui concerne la contribution sociale généralisée (CSG), celle-ci n'a pas fait l'objet de mesures de hausse pour les revenus d'activité sous le quinquennat de François Hollande.

Enfin, s'agissant des impôts locaux, il est très délicat d'établir des montants précis de hausse, et encore davantage de déterminer au sein de ces montants quelle part a pesé sur les classes moyennes et populaires : les impôts locaux sont en effet déterminés, sous certaines limites, par les collectivités territoriales, et les hausses ne sont ainsi pas supportées de la même façon d'un territoire à l'autre. La décision d'augmentation ne revient pas à l'État mais aux exécutifs locaux.

En 2015, la Cour des comptes constatait que les impôts locaux avaient « modérément augmenté » au cours des années précédentes.

Au total, seule une part des 7 Md€ de hausse de l'IR intervenue en 2013 peut ainsi être clairement identifiée comme ayant touché les classes moyennes et populaires.

Par ailleurs, ces classes moyennes et populaires ont bénéficié, depuis 2015 et pour celles qui acquittent l'IR, de baisses d'impôt sur le revenu :

- en 2015, une baisse d'impôt de 3Md€ a ainsi été décidée ;
- en 2016, une nouvelle baisse a été mise en œuvre, pour 2Md€ ;
- dans le projet de loi de finances pour 2017, une troisième baisse est prévue pour un montant d'1 Md€ en 2017.



Par leurs modalités de mise en œuvre (suppression de la première tranche, réforme de la décote en particulier), ces baisses d'impôt, qui représentent 6 Md€ au total, ont concerné en premier lieu les ménages les moins favorisés parmi ceux qui payent l'IR.

En définitive, il n'est ainsi pas avéré que les classes moyennes et populaires aient connu, au global sur le quinquennat, des hausses d'imposition de leur revenu significatives.

Dans le PLF 2017<sup>14</sup>, le Gouvernement a ainsi présenté un bilan redistributif du quinquennat mettant en avant le fait que les mesures fiscales auront, au global entre 2012 et 2017, abouti à accroître la redistributivité du système socio-fiscal (hausse du niveau de vie des 5 premiers déciles, particulièrement marquée pour le premier décile, contre une baisse des 4 déciles les plus riches). Selon le Gouvernement, s'agissant plus spécifiquement de l'impôt sur le revenu, les hausses décidées en début de quinquennat ont ainsi été intégralement compensées par les baisses intervenues depuis 2014 pour les 8 premiers déciles de revenus.

### **Propositions d'Arnaud Montebourg**

La proposition mise en avant par Arnaud Montebourg est donc celle d'une baisse des impositions supportées par les ménages pour un montant total de 10 Md€. Cette baisse serait financée par la baisse pour 10 Md€ de l'avantage tiré par les entreprises du Crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE).

Une première piste de baisse a été mise en avant par Arnaud Montebourg. Le candidat a indiqué vouloir réaliser une baisse d'imposition sur le revenu en rendant la CSG progressive pour les personnes dont les salaires sont les moins élevés, soit les salaires jusqu'à 1,5 SMIC.

Il s'agirait de reprendre l'amendement proposé au moment de la discussion du projet de loi de finances pour 2016 par les députés Jean-Marc Ayrault et Pierre-Alain Muet, qui consistait à rendre la CSG progressive mais qui avait été censuré par le Conseil constitutionnel sur le motif que cette disposition ne concernait que les salariés et créait ainsi une rupture d'égalité par rapport aux non-salariés.

Afin de ne pas être censurée par le Conseil constitutionnel, la réforme proposée par Arnaud Montebourg s'étendrait également aux non-salariés.

Selon les analyses du candidat, cette réforme se traduirait par des gains de pouvoir d'achat pour les personnes concernées :

- Selon le schéma proposé par Arnaud Montebourg, le taux de CSG, qui est actuellement de 7,5% sur l'ensemble des revenus d'activité, passerait à 1% au niveau du SMIC. Actuellement, la CSG représente une imposition d'environ 115 euros par mois au niveau du SMIC. Son passage à 1% reviendrait ainsi à la réduire à environ 15 euros par mois, soit un gain de pouvoir d'achat d'environ 100 euros par mois pour les salariés au SMIC, soit 1 200 euros par an.
- Le taux de CSG applicable aux revenus augmenterait ensuite progressivement à partir du taux de 1% pratiqué au niveau du SMIC. À partir d'1,3 SMIC, le gain par mois serait de 52 euros. À partir d'1,5 SMIC ce gain disparaîtrait et le taux appliqué serait le même que pour les salaires supérieurs (7,5%).

Au total, Arnaud Montebourg prévoit une baisse de la CSG de 7,5 Md€. Cela représente une baisse importante de la CSG (dont le rendement total était de 93,8 Md€ en 2014).

---

<sup>14</sup> Cf. [l'exposé général des motifs du PLF 2017](#) en page 13 et 26



La répartition exacte des 2,5 Md€ de baisses restantes n'est pas précisée par le candidat, notamment en ce qui concerne l'impôt concerné et la temporalité choisie.

En fonction du schéma finalement retenu, les baisses envisagées auront un impact différent sur les administrations publiques : ainsi, l'impôt sur le revenu est une recette de l'État, tandis que la CSG est une recette de la Sécurité sociale et les impôts locaux des recettes des collectivités territoriales. Arnaud Montebourg ayant exprimé son intention de toucher à l'ensemble de ces impôts, les trois secteurs devraient être concernés.

### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

La proposition d'Arnaud Montebourg est précise s'agissant du volet CSG. Les autres modalités de baisse (pour 2,5 Md€, soit un total de 10 Md€ de mesures en faveur des ménages) ne sont en revanche pas précisées.

### **Sources**

- [www.arnaudmontebourg-2017.fr](http://www.arnaudmontebourg-2017.fr)
- [www.lepoint.fr](http://www.lepoint.fr)
- [www.performance-publique.budget.gouv.fr](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr)

## **MISE EN ŒUVRE**

### **Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?**

S'agissant des recettes de l'État (impôt sur le revenu) et de la Sécurité sociale, ces baisses d'impôt pourraient être décidées dans le cadre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

S'agissant des collectivités locales, l'État peut contraindre la fiscalité en mettant en place des plafonds pour les taux. L'État peut également définir des exonérations ou des abattements venant réduire l'assiette imposable. La réduction de la fiscalité locale pourrait donc se faire par l'un de ces biais.

### **Qui est concerné par une telle mesure ?**

Arnaud Montebourg a indiqué vouloir cibler les classes moyennes et populaires. La CSG progressive voulue par le candidat devrait ainsi concerner les salariés dont les salaires se situent entre 1 et 1,5 SMIC.

## **HISTORIQUE DE LA PROPOSITION**

### **La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?**

Comme détaillé précédemment, l'imposition sur le revenu a connu des évolutions importantes au cours du quinquennat précédent. Au début du quinquennat, l'impôt sur le revenu a ainsi fait l'objet d'augmentations importantes, l'objectif du Gouvernement étant alors de réduire le déficit public par une hausse des recettes. Les réformes alors mises en plus (gel du barème, création d'une nouvelle tranche supérieure d'imposition) ont ainsi eu pour effet de faire passer le rendement de l'impôt sur le revenu de 59,5 Md€ en 2012 à 68,6 Md€ en 2013.

Par la suite, la consolidation des finances publiques opérée par le Gouvernement s'est davantage concentrée sur la maîtrise des dépenses publiques, et des mesures de baisses d'impôts ont été décidées. Celles-ci ont notamment concerné l'impôt sur le revenu qui a fait l'objet de plusieurs baisses successives, pour un total de 6 Md€ entre 2014 et 2017.



La CSG, elle, n'a en revanche pas été modifiée au cours du quinquennat précédent.

### **Pour quels effets ?**

Les baisses d'impôt opérées entre 2014 et 2017 ont concerné en premier lieu les ménages les plus modestes.

Ces réformes ont tout d'abord eu pour effet de faire diminuer le nombre de foyers imposables à l'IR. Fin 2015, le nombre de foyers imposables est ainsi revenu au niveau de 2010, après une progression constante entre 2009 et 2013<sup>15</sup>.

Après les fortes hausses du début de mandat, ces baisses d'impôt ont également eu pour effet de rendre du pouvoir d'achat aux ménages concernés. Les premières baisses ont concerné 8 millions de foyers modestes et moyens. La dernière baisse, décidée pour l'année 2017, a concerné 5 millions de foyers, pour une baisse moyenne de l'impôt sur le revenu de près de 200 euros par foyer<sup>16</sup>.

### **La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?**

Cette proposition s'inscrit dans le cadre d'un débat important sur le niveau d'imposition en France. Avec un taux de prélèvements obligatoires de 44,7 % du PIB en 2015 contre 40,3 % en moyenne dans la zone euro, la France présente ainsi le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de la zone euro.

Les propositions de baisse de l'imposition des revenus sont ainsi récurrentes, mais empruntent des modalités différentes (François Fillon propose par exemple de baisser l'impôt sur le revenu en relevant le plafond du quotient familial, mesure plus particulièrement favorable aux familles et notamment aux familles aisées).

## **LA PROPOSITION A L'ETRANGER**

### **La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?**

Avec la crise de 2008, de nombreux pays européens ont fait le choix d'augmenter les impôts, et en particulier l'impôt sur le revenu.

Il existe cependant des modèles d'imposition très différents au sein des pays de l'Union européenne. Dans les pays de l'Est, les impôts directs sont souvent faibles, au bénéfice des impôts indirects (TVA par exemple). Au contraire, dans des pays comme le Danemark, la Suède, le Royaume-Uni, l'impôt sur le revenu est élevé et payé par un très grand nombre de contribuables. Les cotisations sociales sont, en revanche, plus faibles dans ces pays.

En France, l'imposition pèse en moyenne plutôt moins sur le revenu que dans les pays européens, le financement de la protection sociale étant majoritairement assuré par des cotisations sociales. Le paiement de l'impôt sur le revenu est, en revanche, concentré sur une part plus faible des ménages.

En définitive, sur la fiscalité et en particulier pour l'impôt sur le revenu, les différences entre les pays reflètent des préférences nationales différentes.

<sup>15</sup> Source : [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr)

<sup>16</sup> Source : [www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)



### Pour quels effets ?

Les baisses d'impôt ont un effet direct et certain sur les recettes publiques. Si elles ne sont pas compensées ou financées, elles ont donc un impact direct sur le déficit public. Pour cette raison, de nombreux pays font le choix de ne pratiquer des baisses d'impôt que lorsqu'ils ont recouvré des marges de manœuvre budgétaire.

En Allemagne, par exemple, le Gouvernement a annoncé pour 2017 et 2018 des baisses d'impôt très importantes (2 Md€ pour 2017, jusqu'à 15 Md€ à partir de 2018) mais dans un contexte de comptes publics en excédent.

Avec un déficit public de 3,5 % du PIB en 2015, et une prévision de déficit en 2017 de 2,7 %, la France se situe donc dans une situation très différente.

<b>IMPACT MACROECONOMIQUE</b>
-------------------------------

	à court terme	à long terme
Effets positifs de la mesure	Pouvoir d'achat accru pour les ménages concernés	Pouvoir d'achat accru pour les ménages concernés
Effets négatifs de la mesure	Baisse des recettes publiques potentiellement compensée par une baisse du CICE.	Baisse des recettes publiques potentiellement compensée par une baisse du CICE.

Comme souvent en matière de baisses d'imposition, l'arbitrage principal à réaliser se situe entre la volonté d'améliorer la situation économique du public concerné (le pouvoir d'achat des ménages en l'occurrence) et la volonté de préserver des recettes publiques permettant d'améliorer la situation financière des administrations publiques.



## Vincent Peillon : création d'un bouclier fiscal pour les plus modestes

« Je propose l'instauration d'un bouclier fiscal pour les plus modestes : Concrètement, ce bouclier fiscal consistera à plafonner le montant de taxe d'habitation dû sur la résidence principale à 20 % du revenu mensuel du foyer fiscal, pour tous les contribuables ayant un revenu fiscal de référence par part inférieur à 17 850 euros (soit 1636 euros de revenu fiscal mensuel pour un célibataire). À ce jour, 17 à 18 millions de foyers fiscaux pourraient en bénéficier, pour une économie sur leur taxe d'habitation allant de 35€ à 290€. Le coût budgétaire pour financer ce bouclier fiscal pour les plus modestes est estimé à 3 milliards d'euros. Son financement sera assuré par l'État, intégré en partie à la Dotation globale de fonctionnement des collectivités territoriales, dans le cadre d'une refonte globale. »

[Projet de Vincent Peillon](#)

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition de Vincent Peillon consisterait à plafonner le montant de la taxe d'habitation acquittée par les ménages modestes à 20% de leur revenu mensuel. Il s'agit d'un renforcement d'un dispositif existant déjà, qui prévoit soit une exonération totale de taxe d'habitation pour les ménages modestes et certaines catégories de personnes, soit un plafonnement de celle-ci à 3,44% du revenu annuel. La proposition diffère néanmoins marginalement du dispositif actuel en diminuant le plafond de revenu permettant de bénéficier de ce plafonnement renforcé.

La proposition de Vincent Peillon se traduirait par une baisse de la taxe d'habitation pour 4 millions à 6 millions de foyers et représenterait un coût annuel compris entre 850 millions d'euros et 1,2 milliard d'euros par an, supporté par l'État. La taxe d'habitation étant affectée aux collectivités territoriales, celles-ci verraient donc leurs recettes diminuer du même montant, obligeant l'État à compenser ce manque à gagner par exemple par une hausse de la dotation générale de fonctionnement qu'il leur accorde annuellement.

Une telle mesure s'ajouterait aux différents dispositifs existants pour exonérer ou plafonner l'impôt dû par les ménages modestes, dans le cas de la taxe d'habitation mais également de l'impôt sur le revenu ou de la taxe foncière. Elle permettrait d'améliorer le revenu disponible des ménages modestes, mais soulève la question de la concentration de l'impôt sur une part plus réduite de contribuables.

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant estimé (en euros) : MONTANT ANNUEL EN FIN DE MONTEE EN CHARGE DE LA MESURE	
<b>Par le candidat:</b>	<b>3 milliards d'euros, financés par l'État.</b>
<b>Par l'Institut Montaigne :</b>	<b>1,2 milliard d'euros.</b>
Estimation haute :	3,3 milliards d'euros.
Estimation médiane :	1,2 milliard d'euros.
Estimation basse :	850 millions d'euros.



Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	100% (dans le cas d'une compensation de la moindre recette des collectivités territoriales).
Coût supporté par les Collectivités	
Coût supporté par la Sécurité sociale	

Vincent Peillon souhaite créer un « bouclier fiscal » pour les plus modestes. Plus précisément, ce « bouclier fiscal » porterait sur la taxe d'habitation. Grâce au nouveau mécanisme, les ménages dont le revenu fiscal est inférieur à 17 850€ par part verraient le montant de leur taxe d'habitation plafonné à 20% de leur revenu mensuel.

La mesure s'ajouterait aux mécanismes d'exonération et d'allègement déjà existants pour la taxe d'habitation. Certaines catégories de personnes (veuves, titulaires de l'allocation adulte handicapé, invalides, bénéficiaires du RSA, personnes âgées d'au moins 60 ans, bénéficiaires de l'allocation spéciale du Fonds de Solidarité vieillesse) font en effet l'objet d'une exonération de taxe d'habitation si leur revenu fiscal de référence est inférieur à 10 697€ pour une personne seule, augmenté de 2 856€ par part fiscale supplémentaire. En outre, un plafonnement de taxe d'habitation existe pour les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 25 156€ pour la première part de quotient familial, augmenté de 5 871€ pour la première demi-part supplémentaire et de 4 626€ pour les autres demi-parts. Dans ce cas, le plafonnement de la taxe d'habitation consiste à limiter le montant de la taxe à 3,44 % du revenu de l'année précédente. En termes mensuels, cela revient à plafonner la taxe d'habitation à 41,28 % du revenu mensuel.

Comparaison du plafond de revenus pour bénéficier des dispositifs d'allègement de taxe d'habitation						
Taille du foyer	1 adulte	2 adultes	1 adulte et 1 enfant	1 adulte et 2 enfants	2 adultes et 1 enfant	2 adultes et 2 enfants
Plafond de revenu / dispositif actuel	25 156	35 653	31 027	35 653	40 279	44 905
Plafond de revenu / proposition du candidat	17 850	35 700	26 775	35 700	44 625	53 550

*Note : on estime, dans le cas de la proposition de Vincent Peillon, que le plafond est augmenté pour chaque demi-part supplémentaire de la moitié du plafond prévu pour la 1<sup>ère</sup> part fiscale du foyer.*

Sur la base de la distribution des revenus calculée par l'INSEE, on estime que le revenu moyen des foyers dont le revenu est compris entre 0 et 25 156€ s'élève à 14 826€ (le calcul est réalisé en pondérant le revenu par la population). De la même façon, on estime que le revenu moyen des foyers dont le revenu est compris entre 0 et 17 850€ est égal à 10 637€.

Les foyers bénéficiant actuellement du dispositif de plafonnement à 3,44% appartiennent à l'échelle des revenus de 0 à 25 156€. Pour chacun de ces foyers, le coût d'un abaissement du plafond à 20% par mois, soit à 1,67% par an, serait égal au revenu moyen multiplié par la différence entre 3,44% et 1,67%. Ce coût serait ainsi de 263 euros par foyer, sur la base du revenu moyen de l'échelle de revenus 0 – 25 156 ou de 189€, sur la base du revenu moyen de l'échelle de revenus 0 – 17 850.

Si l'on multiplie 263 euros par le nombre de foyers appartenant à l'échelle de revenus de 0 à 25 156€ (soit 12,6 millions de foyers), on en déduit un majorant du coût de la mesure de 3,3 milliards d'euros.



Si l'on multiplie 189 euros par le nombre de foyers appartenant à l'échelle de revenus de 0 à 17 850 (soit 6,4 millions de foyers), on en déduit un majorant du coût de la mesure de 1,2 milliard d'euros.

On peut ainsi approcher le coût de la mesure, qui se situerait autour de 1,2 milliard d'euros par an.

Alternativement, selon le Conseil des prélèvements obligatoires, le coût du dispositif de plafonnement représentait 15% du rendement total de la taxe d'habitation en 2008. En faisant l'hypothèse que le montant de taxe d'habitation acquitté selon les revenus est relativement stable, on en déduit que 15% des avis de taxe d'habitation envoyés donnent lieu à un plafonnement. Sur la base du nombre d'avis envoyés en 2016, environ 4, 5 millions de foyers fiscaux ont bénéficié d'un plafonnement. En utilisant le coût moyen par foyer calculé précédemment, et en multipliant ce coût par 4,5 millions, on en déduit un coût de la mesure compris entre 850 millions d'euros et 1,2 milliard d'euros par an.

Dès lors, la mesure proposée par Vincent Peillon pourrait représenter un coût compris entre 850 millions d'euros et 1,2 milliard d'euros par an. En tout état de cause, le chiffre de 3,3 milliards d'euros paraît un majorant pour la mesure, dont le coût serait donc significativement inférieur.

### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

La difficulté du chiffrage tient à l'absence de données publiques sur le montant de la taxe d'habitation acquitté en fonction des revenus et de la composition du foyer. La prise en compte des parts fiscales, dans le dispositif actuel et dans la proposition de Vincent Peillon, rend par construction imprécis tout chiffrage fondé sur l'échelle de distribution des foyers fiscaux en fonction du revenu. La précision du chiffrage aurait pu être améliorée en évaluant l'impact de la mesure par niveau de revenu et suivant la composition des foyers fiscaux, en nombre de parts fiscales.

### **Sources :**

- Direction générale des finances publiques ;
- Cahiers statistiques de la DGFIP ;
- [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr) ;
- [www.insee.fr](http://www.insee.fr) ;
- INSEE, revenus fiscaux localisés des ménages ;
- [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr) ;
- Conseil des prélèvements obligatoires ;
- rapport 2010 sur la fiscalité locale

## **MISE EN ŒUVRE**

### **Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?**

La proposition nécessite une disposition législative afin d'être mise en œuvre, de même que le dispositif actuel d'exonération et d'allègement a été fixé par la loi.

En outre, dès lors que la proposition induirait un manque à gagner pour les collectivités territoriales de l'ordre de 1 à 2 milliards d'euros, une compensation du même montant devrait être prévue. Dans le cas des exonérations de taxe d'habitation, la compensation accordée aux collectivités territoriales se fait dans le cadre d'une hausse de la dotation globale de fonctionnement qui leur est versée.

### **Qui est concerné par une telle mesure ?**





Environ 3,8 millions de foyers fiscaux dont les revenus sont inférieurs à 17 850€(pour la première part, du moins) bénéficieraient de la mesure.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

### La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

La proposition n'a jamais été appliquée en France en tant que telle. Néanmoins, les mécanismes d'exonération fiscale des faibles revenus s'apparentent à la proposition de Vincent Peillon.

Dans le cas de la taxe d'habitation, un mécanisme d'exonération ou de plafonnement de l'impôt est déjà en place pour certaines catégories de contribuables et certains niveaux de revenus.

Les modalités d'application de la taxe foncière prévoient un régime d'exonération et d'allègement analogue à celui aujourd'hui en vigueur pour la taxe d'habitation. Certaines catégories de personnes et certains niveaux de revenus font ainsi l'objet d'une exonération totale ou d'un plafonnement de la taxe d'habitation.

En outre, un nombre important de résidents français n'est pas redevable de l'impôt sur le revenu. Ainsi, sur les 37,4 millions de foyers fiscaux en France, seuls 17,1 millions d'entre eux ont effectivement acquitté l'impôt sur le revenu, soit 46% des foyers fiscaux. Sur le solde, 13,9 millions ne sont pas imposés sur le revenu (car leurs revenus sont compris dans la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu) et 6,4 millions ont fait l'objet d'une restitution (c'est-à-dire que l'impôt dû était plus faible que les sommes versées par l'administration fiscale au titre de remboursements ou de crédits d'impôt).

Ces mécanismes créent de fait un « bouclier fiscal » pour les foyers les plus modestes, qui sont ainsi exclus de l'assiette de plusieurs dispositifs fiscaux. En revanche, deux autres impôts importants, la CSG et la TVA, qui sont proportionnels aux revenus, d'une part, et à la consommation, d'autre part, ne font pas l'objet de tels mécanismes d'exclusion de l'assiette fiscale.

Cette proposition est liée aux effets de l'obsolescence des bases locatives qui servent à calculer les impôts directs locaux qui pèsent sur les ménages (taxe d'habitation et taxe foncière) : la taxe d'habitation ne dépend plus de la valeur réelle sur le marché locatif du bien dans lequel vit un ménage. De ce fait, certains ménages défavorisés peuvent parfois payer des montants élevés de taxe d'habitation. Pour pallier une partie de ces défauts, des systèmes de plafonnement ont été mis en place<sup>17</sup> et la proposition de Vincent Peillon s'inscrit dans cette perspective.

### Pour quels effets ?

L'objectif de ces dispositifs est d'alléger la pression fiscale qui pèse sur les foyers les plus modestes. Ceux-ci disposent alors d'un revenu disponible plus important. En revanche, ces mesures ont tendance à concentrer l'impôt sur une part de plus en plus limitée de la population. Ainsi, seuls 46% des foyers fiscaux paient l'impôt sur le revenu. Cette proportion est la plus faible observée depuis 2009 lorsque, au moment de la crise financière, les recettes fiscales avaient fortement diminué. Il en résulte une

---

<sup>17</sup> Ces systèmes de plafonnement ressemblent au plafonnement sur la valeur ajoutée mis en place pour pallier les défauts de la taxe professionnelle, avant la réforme qui l'a supprimée.



concentration de l'impôt sur les ménages les plus aisés de sorte que le dernier décile de la distribution des revenus (les 10% les plus riches) acquittent 70% de l'impôt sur le revenu total.

Cette situation rend le système fiscal français significativement redistributif et contribue à contenir les inégalités de revenus même si elle soulève en parallèle un débat sur le caractère universel ou non de l'impôt.

**La proposition a-t-elle déjà été proposée en France ? Quand ?**

À notre connaissance, une proposition similaire n'a jamais été proposée en France.

**IMPACT MACROECONOMIQUE**

	à court terme	à long terme
Effets positifs de la mesure	Hausse du revenu disponible des ménages modestes  Hausse de la consommation.	Hausse du revenu disponible des ménages modestes  Hausse de la consommation
Effets négatifs de la mesure	Diminution des recettes des collectivités territoriales et compensation de l'État, induisant une hausse de la dépense publique et du déficit budgétaire.	Endettement accru de l'État, même si les montants en jeu restent d'une ampleur limitée  Déconnexion accrue entre les dépenses des collectivités locales et les taux applicables par les collectivités locales : la taxe d'habitation serait moins représentative de l'effort fiscal nécessaire pour assumer les dépenses du secteur communal.



## Manuel Valls : défiscalisation des heures supplémentaires

« Il faut également redonner du pouvoir d'achat à tous les travailleurs par la défiscalisation des heures supplémentaires. Commandée par la nécessité budgétaire, la suppression de cette mesure en 2012 correspondait à un engagement de la gauche en accord avec les syndicats. Elle a été incomprise par les salariés qui ont pu être lésés. Ils y ont vu le symbole d'une dévalorisation des efforts qu'ils fournissaient. Je ne veux pas que la gauche donne le sentiment de méconnaître les efforts et les difficultés de ceux qui se donnent du mal. »

[Projet de Manuel Valls.](#)

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition de Manuel Valls est assez imprécise. Elle fait référence aux allègements de charges et à la défiscalisation des heures supplémentaires décidées en 2007, au début de la présidence de Nicolas Sarkozy, la loi « travail emploi, pouvoir d'achat », dite loi TEPA (du 21 août 2007), sans pour autant consister en son exact rétablissement.

Cette mesure vise en premier lieu à accroître le pouvoir d'achat des salariés. Elle constituera donc essentiellement en une baisse de taxation d'une part des revenus du travail pour les salariés effectuant des heures supplémentaires, gagée par de moindres recettes pour les finances publiques. Elle concernerait environ 8 millions de Français effectuant des heures supplémentaires et appartenant aux classes moyennes et populaires payant l'impôt sur le revenu (revenus supérieur à 14 70 € pour une personne seule).

Les effets économiques positifs de cette mesure seraient limités, puisqu'elle ne comporte pas d'assouplissement significatif du recours aux heures supplémentaires, ni une limitation de leur surcoût par rapport à une heure travaillée normale pour l'entreprise. Elle n'aurait donc vraisemblablement pas d'impact significatif sur l'emploi.

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant estimé (en Md€ annuels, à horizon 2022)		
Par le candidat:	ND	
Par l'Institut Montaigne :	Coût pour la sphère publique	Coût pour les entreprises
Estimation haute :	5,5Md€	NA
Estimation médiane :	<b>4,5Md€</b>	NA



Estimation basse :	1,3Md€	NA
<b>Répartition du coût</b>		
Coût supporté par l'État	100 %	
Coût supporté par les Collectivités	0 %	
Coût supporté par la Sécurité sociale	0 % (en partant de l'hypothèse d'une compensation par l'État des allègements de charges)	

### Chiffrage<sup>18</sup>

Manuel Valls a indiqué vouloir poursuivre les baisses de fiscalité portant sur les classes moyennes et populaires de façon durable.

Après un rappel sur l'évolution récente de la fiscalité des ménages, les pistes évoquées par Manuel Valls seront rappelées.

#### Evolutions récentes de la fiscalité des ménages

Au cours du quinquennat 2012-2017, la recherche d'une réduction du déficit public s'est traduite, dans un premier temps, par une augmentation des recettes publiques, avant de se concentrer, à partir de 2015, sur des économies en dépense qui se sont accompagnées de diminutions d'impôts.

En ce qui concerne la fiscalité des ménages, l'impôt sur le revenu a ainsi connu des hausses relativement importantes en début de quinquennat :

- en 2013, les recettes de l'impôt sur le revenu (IR) ont augmenté de 5 Md€, notamment avec l'imposition au barème des revenus du capital, d'une première baisse du quotient familial, de la mise en place du gel du barème. Cette hausse a ainsi concerné l'ensemble des contribuables à l'IR, mais de façon plus significative les hauts revenus du fait de la progressivité de l'IR ;
- en 2014, l'IR a augmenté de 6 Md€, notamment du fait de la suppression de l'exonération des majorations de pension, de la suppression de l'exonération d'IR de la participation de l'employeur aux contrats collectifs complémentaires, de la poursuite de la baisse du plafond du quotient familial... Cette baisse a surtout concerné les familles les plus aisées (il est ainsi estimé qu'elle a essentiellement porté sur les 20 % des ménages les plus aisés).

Les hausses de l'impôt sur le revenu ne concernent, par définition, que les personnes qui l'acquittent : seuls 46% des 37,4 millions de ménages français acquittent cet impôt. Les ménages les moins favorisés, qui n'acquittent pas l'IR, ne sont ainsi pas concernés par les hausses de l'impôt sur le revenu.

En ce qui concerne la contribution sociale généralisée (CSG), celle-ci n'a pas fait l'objet de mesures de hausse pour les revenus d'activité sous le quinquennat de François Hollande.

Au total, si elles ont été concernées par les hausses d'impôt en début de mandat, les classes moyennes et populaires l'ont été en proportion relativement restreinte par rapport aux classes supérieures.

<sup>18</sup> Les éléments de ce paragraphe sont issus du rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tpepa », par MM. Jean-Pierre GORGES et Jean MALLOT, juin 2011.



Par ailleurs, ces classes moyennes et populaires ont bénéficié, depuis 2015 et pour celles qui acquittent l'IR, de baisses d'impôt sur le revenu :

- en 2015, une baisse d'impôt de 3 Md€ a ainsi été décidée ;
- en 2016, une nouvelle baisse a été mise en œuvre, pour 2 Md€ ;
- dans le projet de loi de finances pour 2017, une troisième baisse est prévue pour un montant d'1 Md€ en 2017.

Par leurs modalités de mise en œuvre (suppression de la première tranche, réforme de la décote en particulier), ces baisses d'impôt, qui représentent 6 Md€ au total, ont concerné en premier lieu les ménages les moins favorisés parmi ceux qui payent l'IR.

Dans le PLF 2017<sup>19</sup>, le Gouvernement a présenté un bilan redistributif du quinquennat mettant en avant le fait que les mesures fiscales auront, au global entre 2012 et 2017, abouti à accroître la redistributivité du système socio-fiscal (hausse du niveau de vie des 5 premiers déciles, particulièrement marquée pour le premier décile, contre une baisse des 4 déciles les plus riches). Selon le Gouvernement, s'agissant plus spécifiquement de l'impôt sur le revenu, les hausses décidées en début de quinquennat ont ainsi été intégralement compensées par les baisses intervenues depuis 2014 pour les 8 premiers déciles de revenus.

Selon l'hypothèse d'une mesure proche du dispositif prévu en 2007 par la loi TEPA, le coût de cette proposition est compris entre 3,7 et 5,5 Md€, avec une estimation médiane à 4,5 Md€.

Ces dépenses bénéficient aux ménages, à hauteur de 3,7 à 4,8 Md€, et aux entreprises, à hauteur de 0,7 Md€.

Le coût de la mesure se divise entre :

- une dépense fiscale comprise entre 1,3 et 1,4 Md€ correspondant à l'exonération d'impôt sur le revenu ;
- des allègements de charges sociales d'un coût net compris entre 3,3 et 4,1 Md€, se décomposant en :
  - entre 3 et 3,2 Md€ correspondant aux allègements de charges (salarié et employeur) ;
    - 0,6 Md€ liés aux allègements Fillon (modification du calcul de ces allègements pour prendre en compte les heures supplémentaires) ;
    - 0,3 Md€ correspondant aux exonérations pour les heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires d'État ;
      - desquels il faut soustraire un gain pouvant, selon les sources, aller jusqu'à 0,6 Md€, correspondant aux gains pour les finances publiques issus du supplément de revenu permis par le relèvement de la majoration de la rémunération des heures supplémentaires.

**Le coût total de la mesure serait donc compris entre 4,5 et 5,5 Md€, avec une estimation médiane à 5 Md€.**

Estimation des coûts totaux nets du dispositif de l'article premier de la loi TEPA (juin 2011)

---

<sup>19</sup> Cf. l'exposé général des motifs du PLF 2017 <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/PLF2017.pdf> en page 13 et 26



Coûts en millions d'euros	2007	2008	2009	2010
Coûts totaux : 1+2+3+4+5	583	4 816	5 325	5 449
1. Coûts de la dépense fiscale	220	1 290	1 360	1 360
2. Coûts totaux niche sociale (tous régimes DSS <sup>(128)</sup> ) hors Fillon <sup>(129)</sup>	263	3 026	3 065	3 189
3. Calcul allègement Fillon		600	600	600
	200 (sur 3 mois)			
4. Gains liés à la majoration des heures supplémentaires (source DGTPE)	- 100	- 400	0	0
5. Coûts de l'exonération salariale fonction publique d'État	NC	300	300	300
Coûts de la « niche » sociale salariale (AcoSS et CCMSA <sup>(130)</sup> )	196	2 239	2 276	2 386
Coûts de la « niche sociale » patronale (AcoSS et CCMSA)	55	707	691	704

Source : CEC d'après données DSS, AcoSS, CCMSA, DGTPE.

Par ailleurs, si l'on considère que la proposition de Manuel Valls concerne uniquement les ménages – et pas les entreprises –, le coût de la mesure serait légèrement inférieur :

- selon le rapport parlementaire de 2011 précité, le coût de la « niche » sociale, qui s'applique aux cotisations employeurs était de 667 M€ pour le régime général et de 37 M€ pour le régime agricole ; soit un total de 704 M€ en 2010.
- **Le coût d'une défiscalisation portant uniquement sur les ménages serait donc compris entre 3,7 à 4,8 Md€.**

Selon ce postulat, et si les entreprises ne bénéficient d'aucune déduction, on peut néanmoins formuler l'hypothèse que moins d'heures supplémentaires seraient effectuées.

Enfin, si l'on considère que la proposition de Manuel Valls ne porte que sur la défiscalisation *stricto sensu*, c'est-à-dire une uniquement baisse de l'impôt sur le revenu. Le coût de la mesure serait sensiblement inférieur, **puisque'il ne porterait que sur à l'exonération d'impôt sur le revenu, estimée entre 1,3 et 1,4 Md€ pour le dispositif en vigueur entre 2007 et 2012.**

#### Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

L'hypothèse a été faite que la mesure serait très similaire à celle mise en œuvre entre 2007 et 2012. Toute modification significative de ses paramètres aurait un impact sur son coût.

### MISE EN ŒUVRE

#### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Les dispositions relatives aux heures supplémentaires, leur imposition et les charges sociales appliquées à leur rémunération sont d'ordre législatif. Cette réforme peut éventuellement être effectuée par ordonnance. Sauf à également modifier l'article 1<sup>er</sup> du code du travail, une négociation préalable avec les partenaires sociaux serait alors nécessaire.

#### Qui est concerné par une telle mesure ?

Environ 8 millions de personnes seraient concernées par une mesure de défiscalisation des heures supplémentaires<sup>2</sup>. Il s'agit principalement de personnes issues des classes moyennes et populaires, puisque la mesure s'applique aux 46% de ménages redevables de l'impôt sur le revenu (revenus supérieurs à 14 704 € nets par an pour une personne seule, sans enfants) ; et qu'elle exclut les cadres au forfait, pour lesquels la réglementation relative à la durée du travail ne s'applique pas.



## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION <sup>20</sup>

### La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

La loi « travail emploi, pouvoir d'achat » (dite loi TEPA) du 21 août 2007 a mis en place une défiscalisation (s'agissant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques) des heures supplémentaires, ainsi que des allègements de charges significatifs (suppression de la part salarié des charges sociales, et allègement de 0,5€ par heure supplémentaire payée pour la part employeur – 1,5 € par heure pour les entreprises de moins de 20 salariés).

Cette mesure avait en année pleine (2010) un coût annuel de 4,4 Md€ pour les finances publiques (1,4 Md€ pour l'exonération fiscale, et 3 Md€ pour les allègements de charges). Elle a été abrogée par le nouveau gouvernement en 2012.

### Pour quels effets ?

Ces mesures ont eu un effet positif pour le pouvoir d'achat de catégories socio-professionnelles intermédiaires (employés et ouvriers), qui sont les plus susceptibles de bénéficier d'heures supplémentaires payées.

Les effets macroéconomiques de la mesure, notamment en terme de créations d'emplois éventuelles ne sont pas visibles dans la comptabilité nationale : une part conséquente du nombre d'heures supplémentaires, payées et déclarées comme telles, a augmenté entre 2007 et 2010, mais le nombre total d'heures travaillées décomptées en comptabilité nationale n'a pas significativement varié.

### La proposition a-t-elle déjà été proposée en France ? Quand ?

La proposition a déjà été appliquée en France entre 2007 et 2012

## IMPACT MACROECONOMIQUE

La proposition peut être décomposée en deux mesures économiques élémentaires, ayant des effets macroéconomiques relativement disjoints :

1. La **défiscalisation et la suppression des cotisations sociales salariales** sur les heures supplémentaires constituent un transfert de pouvoir d'achat pour les salariés, au détriment des finances publiques. Cette mesure peut donc avoir un effet indirect positif sur la consommation, mais celui-ci est de second ordre et incertain dans la mesure où les salariés peuvent également choisir d'épargner leur gain de pouvoir d'achat. Cette mesure a également pour effet d'inciter les salariés à effectuer des heures supplémentaires si leur employeur le leur demande.

	à court terme	à long terme
Effets positifs de la mesure	Amélioration du revenu disponible de la classe moyenne	Hausse de l'épargne et de la consommation pour cette catégorie de salariés, pouvant avoir certains effets positifs sur l'activité. Valorisation du travail.

<sup>20</sup> Les faits et chiffres présentés ici sont issus de la note de l'Institut Montaigne « Retour sur le paquet fiscal de 2007 », publiée en janvier 2012.



Effets négatifs de la mesure	Dégradation des finances publiques à compenser (avec de potentiels effets négatifs si cela passe par des prélèvements nouveaux ou des baisses de dépenses inappropriées)	Dégradation des finances publiques à compenser. Potentiel manque de justice sociale (la mesure ne concerne que les salariés redevables de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire gagnant plus de 14 704 € par an pour une personne seule).
------------------------------	--	--





**Les allègements de charges pour les employeurs** constituent un allègement du coût horaire du travail (pour un salarié au SMIC, d'environ 5 % dans une entreprise de plus de 20 salariés et d'environ 15 % pour une entreprise de moins de 20 salariés) ; ces allègements compensent partiellement les majorations obligatoires de salaire pour les heures supplémentaires (10 à 25 % sur les 8 premières heures, en fonction des accords d'entreprise), et concernent des montants modestes (0,7 Md€ par an). Les impacts présentés ci-après existent donc mais sont de second ordre par rapport aux impacts du premier volet (pouvoir d'achat).

	à court terme	à long terme
Effets positifs de la mesure	Amélioration de la compétitivité des entreprises	Amélioration de la croissance potentielle et donc de la création d'emploi à long terme.
Effets négatifs de la mesure	Risque de moindres créations d'emplois à court terme (auxquelles se substitueraient les heures supplémentaires effectuées par les salariés en place). Dégradation des finances publiques.	Dégradation des finances publiques.