

**CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS
OBLIGATOIRES**

**IMPÔT SUR LE REVENU, CSG
QUELLES RÉFORMES ?**

février 2015

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n°2005-358 du 20 avril 2005).

Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

<i>Mai 2014</i>	<i>Fiscalité locale et entreprises</i>
<i>Juillet 2013</i>	<i>La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes</i>
<i>Janvier 2013</i>	<i>Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier</i>
<i>Février 2012</i>	<i>Prélèvements à la source et impôt sur le revenu</i>
<i>Novembre 2011</i>	<i>L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011</i>
<i>Mai 2011</i>	<i>Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs</i>
<i>Octobre 2010</i>	<i>Entreprises et "niches" fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux</i>
<i>Mai 2010</i>	<i>La fiscalité locale</i>
<i>Octobre 2009</i>	<i>Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée</i>
<i>Mars 2009</i>	<i>Le patrimoine des ménages</i>
<i>Novembre 2008</i>	<i>La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle</i>
<i>Mars 2008</i>	<i>Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés</i>
<i>Mars 2008</i>	<i>Les prélèvements obligatoires des indépendants</i>
<i>Mars 2007</i>	<i>La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle</i>

Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Il comprend :

M. Alain Pichon, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, suppléant le Premier président de la Cour des comptes,

En sont membres :

M. Stéphane Austry, avocat associé en droit fiscal - Bureau Francis Lefebvre,

M. François Auvigne, inspecteur général des finances,

M. Jean-Pierre Balligand, co-président de l'Institut de la décentralisation,

M. Frédéric Bonneval, associé, Ricol Lasteyrie,

Mme Danielle Bousquet, présidente du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes,

M. Michel Braunstein, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes,

Mme Anne-Marie Brocas, présidente du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie,

M. Matthieu Conan, professeur agrégé à l'université Paris-Ouest Nanterre La Défense,

M. Guillaume Goulard, conseiller d'État,

M. Jean-Marie Guerra, directeur de la réglementation, du recouvrement et du service de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale,

M. Jean-Louis Idiart, conseiller général du canton de Salies-du-Salat,

M. Pierre Joly, inspecteur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques,

M. Étienne Lehmann, professeur agrégé de sciences économiques à l'université Panthéon-Assas Paris II,

Mme Claude Nocquet, conseiller doyen à la Cour de cassation,

M. Philippe Renard, directeur de l'URSSAF Île-de-France

M. Henri Sterdyniak, directeur du département « économie de la mondialisation » à l'Observatoire français des conjonctures économiques,

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par :

Mme Catherine Démier, conseillère maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires,

Mme Jacqueline Guillon, chargée de mission au secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le rapport, présenté par M. Vincent Léna, conseiller maître à la Cour des comptes, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 22 janvier 2015.

Les études préliminaires au rapport ont été effectuées par :

M. Olivier Bargain, professeur d'économie à Aix-Marseille université, Mme Anne-Céline Didier, administratrice à la commission des finances du Sénat,

M. Jean-Luc Matt, maître des requêtes au Conseil d'État,

Mme Annabelle Mourougane, administratrice de l'Insee,

M. Pascal Penaud, inspecteur général des affaires sociales,

L'ensemble des travaux a été réalisé avec le concours de M. Louis-Vladimir Vandermeerschen, stagiaire au Conseil.

Par ailleurs, ont été auditionnés par le Conseil :

M. François Auvigne, inspecteur général des finances, Mme Mireille Elbaum, présidente du Haut conseil du financement de la protection sociale, accompagnée de M. Laurent Caussat, secrétaire général du Haut conseil, et M. Camille Landais, professeur à la London School of Economics.

<p>Les études préliminaires, sont des documents de travail n'engageant pas en tant que tels le Conseil des prélèvements obligatoires. Ces études, ainsi qu'un tableau récapitulatif des mesures modifiant l'impôt sur le revenu et la CSG entre 2007 et 2014, sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO .</p>

SOMMAIRE

Synthèse 9

Introduction 13

PREMIÈRE PARTIE

IMPÔT SUR LE REVENU/CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE : UN « PACTE FISCAL » À RENOVER

Chapitre I

Un système d'imposition des revenus devenu illisible et peu cohérent

I. Une architecture complexe héritée de l'histoire.....	17
A. La superposition de deux impositions ayant chacune leur logique.....	18
B. Le rendement limité de l'impôt sur le revenu, malgré un ressaut récent.....	31
C. La montée en puissance de la CSG.....	47
II. Équité verticale et progressivité d'ensemble du système socio-fiscal.....	56
A. La redistribution s'effectue, en France, davantage par les prestations que par l'imposition des revenus.....	56
B. Des prélèvements obligatoires qui restent progressifs.....	63
III. Équité horizontale et politique familiale.....	72
A. La famille dans le système fiscal français.....	72
B. La contribution de la fiscalité à la politique familiale.....	73

Chapitre II

Les conditions d'une imposition des revenus rénovée

I. Redonner lisibilité et cohérence à l'imposition des revenus.....	83
A. L'efficacité économique de l'imposition des revenus.....	83
B. Les ressorts de l'acceptabilité de la politique fiscale.....	87
C. Les réformes intervenues dans l'OCDE.....	93
II. Clarifier le cadre familial et progressif de l'imposition des revenus.....	95
A. Le choix d'un modèle familial d'imposition des revenus.....	95
B. Les principes d'égalité et de progressivité.....	100
III. Mieux articuler fiscalité et prestations sociales pour les bas revenus.....	104
A. Prendre en compte les effets de seuil.....	104
B. Agir en priorité sur les prestations.....	107
IV. Clarifier le financement de la protection sociale par l'imposition.....	108
A. La double qualification juridique de la CSG et ses incidences éventuelles sur la réforme.....	108
B. Les enjeux de la fiscalisation croissante du financement de la sécurité sociale...	110

SECONDE PARTIE

IMPÔT SUR LE REVENU/CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE : DE LA
RÉFORME D'ENSEMBLE À UN ENSEMBLE DE RÉFORMES*Chapitre I***Une réforme d'ensemble subordonnée à la rénovation de l'impôt sur le revenu**

I. La durée nécessaire aux réformes systémiques.....	119
A. Un enjeu majeur, sous forte contrainte économique.....	120
B. Les droits des contribuables à respecter.....	122
C. Des objectifs nombreux et parfois contradictoires à une imposition unifiée des revenus.....	126
D. La fusion : un concept large, des modalités de mise en œuvre multiples.....	132
II. Une imposition unifiée sur la base d'un IR rénové.....	134
A. Le préalable de la fusion des assiettes harmonisées.....	134
B. Une question étroitement liée à celle de la retenue à la source.....	142
C. Des transferts de charge importants à anticiper.....	146
III. Une imposition unifiée sur la base d'une CSG progressive.....	151
A. Une option restée longtemps en sommeil.....	151
B. Les voies de la transformation de la CSG en un impôt progressif.....	154
C. Des obstacles nombreux à une dissolution de l'IR dans une CSG progressive....	165
D. Des modalités nouvelles de recouvrement à prévoir.....	170

*Chapitre II***L'articulation IR/CSG, clé de voûte d'un ensemble de réformes**

I. La dualité de l'imposition des revenus, atout pour des réformes.....	175
A. Des scénarios de complémentarité relativement peu étudiés.....	176
B. La CSG comme impôt de base du nouveau système fiscal français, complété par un IR à trois tranches.....	177
C. La CSG comme acompte de l'ensemble IR/CSG.....	178
II. Un IR élargi sur ses bases et appliqué aux revenus de l'année en cours.....	179
A. Une assiette élargie.....	180
B. L'imposition des revenus dans l'année.....	183
C. Les marges d'individualisation de l'IR.....	189
III. L'aménagement de la progressivité de la CSG.....	199
A. L'extension de l'assiette de la CSG.....	199
B. Une CSG universelle et plus progressive.....	204
IV. Une imposition duale des revenus plus cohérente.....	212
A. La question de la déductibilité de la CSG.....	213
B. La fiscalité des revenus du capital.....	220
C. Une meilleure cohérence du système socio-fiscal, en particulier pour les bas revenus.....	223
Conclusion.....	229
Annexes.....	231

Synthèse

La commission des finances du Sénat a sollicité en novembre 2013 l'expertise du Conseil des prélèvements obligatoires pour éclairer sa réflexion sur la cohérence et les réformes souhaitables du système dual d'imposition des revenus, principalement composé de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG).

Dans un contexte d'accroissement des prélèvements obligatoires, la cohérence d'ensemble de l'imposition des revenus devient un sujet majeur dans le débat public, avec l'évocation de réformes pouvant aller jusqu'à la fusion de l'IR et de la CSG dans un grand impôt unifié.

L'histoire de l'IR depuis sa création en 1914 enseigne que toute tentative d'unification d'impositions différentes nécessite un temps long et un contexte économique et budgétaire propice. Après l'échec de la réforme de 1948, la fusion de la taxe proportionnelle et de la surtaxe progressive, lancée en 1959, n'aboutit véritablement qu'une quinzaine d'années plus tard. Au regard de la construction de l'IR moderne, la situation actuelle, où coexistent un impôt sur le revenu progressif et familialisé et un impôt de type cédulaire, proportionnel et individualisé (la CSG), mérite réflexion.

À l'origine, la CSG a été conçue comme un prélèvement dédié au financement de la protection sociale, en substitution aux cotisations, d'un rendement modeste mais assis sur l'ensemble des revenus, y compris sur les revenus de remplacement et les revenus du patrimoine, qui échappaient à l'époque pour une large part à l'IR et aux cotisations sociales. À cet égard, il s'agit de l'une des principales novations qu'a connues le système fiscal français ces trente dernières années. En outre, les augmentations successives de taux, les élargissements de son assiette et la création de nombreuses taxes additionnelles ont rapidement changé l'« échelle » de la CSG. Depuis 1998, son produit dépasse ainsi celui de l'IR. De plus, les divers aménagements (taux réduits, exonérations, déductibilité partielle), introduits à l'occasion de ses élargissements successifs, lui ont fait perdre une grande part de sa simplicité.

L'IR continue de faire l'objet des mêmes critiques depuis 1990. D'un rendement devenu relativement médiocre, son produit est fortement concentré sur moins de la moitié des contribuables potentiels. De plus, les nombreux mécanismes de personnalisation et la multiplicité des dépenses fiscales qui en modifient l'assiette, ou, de manière plus générale, le montant à acquitter, rendent cet impôt peu lisible pour le contribuable et

contribuent à réduire son produit, qui reste faible, même si les mesures prises depuis 2011 et 2012 afin de redresser la situation des finances publiques ont sensiblement freiné, cette tendance.

Malgré le caractère très emblématique de l'IR, les prélèvements obligatoires pesant à ce titre sur les ménages, dont la progressivité reste réelle sauf pour les très hauts revenus, contribuent de manière réduite à la redistribution verticale et horizontale, qui est majoritairement assurée par les prestations sociales.

Le rapprochement entre l'IR et la CSG est devenu une question récurrente à partir du milieu des années 2000. Toutefois, il est invoqué au nom d'objectifs variés, voire opposés : une plus grande cohérence et une meilleure lisibilité du système fiscal, un élargissement des bases d'imposition, une plus grande progressivité ou encore une familialisation de la CSG. De plus, le terme de « fusion de l'IR et de la CSG », utilisé couramment pour désigner le fait de substituer un prélèvement unique à l'ensemble constitué par l'IR, la CSG et ses déclinaisons, renvoie à des modalités de mise en œuvre multiples, qui peuvent néanmoins être regroupées en deux grands types de schémas d'imposition unifiées sur la base d'un IR rénové ou d'une CSG progressive.

La plupart des travaux académiques et administratifs ont souligné les difficultés de mise en œuvre d'une fusion au sens strict des deux impôts par une unification des règles de l'IR et de la CSG. La difficulté de maîtriser entièrement les transferts nombreux et importants qu'occasionnerait la définition de règles d'imposition uniques est certainement l'obstacle le plus important à la fusion, au-delà des risques budgétaires pour l'État et des enjeux de gouvernance pour la sécurité sociale.

Au regard de l'ensemble des difficultés identifiées dans les études existantes et des nombreux arbitrages nécessaires à la définition d'un tel projet, il apparaît que la fusion de l'IR et de la CSG ne peut constituer qu'un projet de moyen terme, lié à une réforme préalable de l'IR assortie d'une limitation drastique des dépenses fiscales qui l'affectent, d'autant plus délicate à réaliser après une période de hausse importante des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages.

Les moyens de renforcer la complémentarité de l'IR et de la CSG, en vue de définir un schéma d'imposition des revenus des ménages plus cohérent, ont été jusqu'ici relativement peu explorés. Une meilleure articulation entre l'IR et la CSG constituerait pourtant une voie alternative de réforme, alliant simplification et progressivité améliorée de l'ensemble du système d'imposition des ménages. Cette piste a principalement été étudiée à travers, d'une part, la question du régime de déductibilité de la

CSG, pour mettre fin à l'imbrication complexe des deux prélèvements et, d'autre part, la possible mise en œuvre d'un prélèvement de l'IR qui interviendrait dès l'année de réalisation du revenu imposé.

Cette réforme permettrait la mise en cohérence de l'imposition directe des ménages. Bien qu'il ne faille pas en sous-estimer les difficultés, elle pourrait s'engager dès à présent, à travers une série de mesures affectant l'IR et la CSG.

Au total, différentes options plus ou moins radicales s'offrent au législateur pour rénover le « pacte fiscal » et redonner à l'imposition des revenus des ménages une meilleure cohérence, à prélèvement constant. Elles ont en commun de nécessiter une intense préparation et une large information, avec la recherche d'un consensus le plus large. Elles s'inscrivent par ailleurs nécessairement dans un temps long, comme nous l'enseigne l'expérience des réformes fiscales intervenues dans d'autres pays de l'OCDE.

Introduction

Le présent rapport a pour objet d'analyser les enjeux d'une fusion de l'IR et de la CSG. Le champ retenu est celui de l'impôt sur le revenu, de la contribution sociale généralisée et des autres contributions sur les revenus (notamment la contribution au remboursement de la dette sociale - CRDS- et les prélèvements sociaux sur les revenus du capital), qui, comme la CSG, tout en étant affectées au financement de la protection sociale, présentent un caractère fiscal. Les cotisations de sécurité sociale, qui ne constituent pas des prélèvements fiscaux, sont évoquées en tant qu'éléments de contexte ou de comparaison, car elles participent à la cohérence d'ensemble du système socio-fiscal. Il en est de même pour les impôts indirects. La taxe d'habitation est quant à elle exclue de cette étude, car en tant qu'impôt direct local, elle relève d'une logique différente de celle de l'imposition des revenus.

La première partie du rapport constitue une mise en perspective historique et théorique des réflexions sur le système français d'imposition des revenus des ménages. La fusion de l'IR et de la CSG renvoie en effet à une préoccupation croissante autour de l'acceptabilité de l'impôt et à des interrogations sur l'efficacité économique de la fiscalité, justifiant l'objectif de rénover le « pacte fiscal ». Cette partie permet de rappeler que les évolutions de la fiscalité sont marquées par un temps long, fait de sédimentations successives autour de principes structurants, qui font du système fiscal français un modèle complexe et original. Avant d'envisager les réformes possibles et souhaitables, cette partie cherche également à clarifier les termes du débat, encombré d'idées erronées ou préconçues, comme celle qui voudrait que moins de 50% des citoyens seulement ne s'acquittent d'un impôt sur le revenu, ou que c'est au système fiscal d'assurer l'essentiel de la redistribution.

La seconde partie du rapport étudie les réformes systémiques envisageables à prélèvement constant, à l'instar des autres pays de l'OCDE qui ont été nombreux à rénover leur imposition des revenus des ménages. Le rapport envisage la typologie des réformes systémiques envisageables, avec les scénarios d'évolutions possibles de fusion sur la base d'un IR rénové ou d'une CSG progressive. Compte tenu des difficultés que présente la mise en œuvre de cette fusion dans l'immédiat, le rapport explore une troisième voie, à travers un ensemble de mesures affectant l'IR et la CSG qui, mises en œuvre de manière coordonnée et progressive sur la durée sous forme de « paquet », permettraient une meilleure cohérence du prélèvement fiscal sur les revenus des ménages, dans un cadre préservant la dualité IR/CSG.

Les analyses présentées s'appuient sur les précédents travaux du Conseil des impôts et du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), en particulier :

- le XI^{ème} rapport du Conseil des impôts relatif à l'impôt sur le revenu, publié en 1990 ;
- le XIV^{ème} rapport du Conseil des impôts relatif à la contribution sociale généralisée, réalisé en 1995 ;
- le XVIII^{ème} rapport du Conseil des impôts relatif à l'imposition des revenus, datant de 2000 ;
- le rapport du CPO relatif à la progressivité et aux effets redistributifs des prélèvements obligatoires sur les ménages présenté en 2011.

Les nombreux rapports parlementaires et administratifs constituent également une source importante parmi lesquels il convient de citer notamment :

- le rapport d'information n°3779 de la commission des finances de l'Assemblée sur « le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et la CSG », présenté par M. Didier Migaud, député (mars 2007) ;
- le rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée, présenté plus loin comme le rapport inter-administratif (RIA) (février 2012)¹ ;
- le rapport sur la fiscalité des ménages, établi par MM. Dominique Lefebvre, député, et François Auvigne, inspecteur général des finances (avril 2014).

En plus des travaux internes aux administrations dont le CPO a demandé communication, le rapport s'est appuyé sur différents travaux de micro-simulations établis pour les besoins de l'enquête, mobilisant en particulier la direction générale du Trésor (DGT) et la direction de la recherche et des études statistiques (DREES).

Le rapport a enfin bénéficié des nombreux articles et études universitaires ayant proposé des évolutions conjointes de l'IR et de la CSG depuis le début des années 1990.

¹ Non publié à ce jour.

PREMIÈRE PARTIE

IMPOT SUR LE REVENU / CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE : UN « PACTE FISCAL » À RÉNOVER

Chapitre I

Un système d'imposition des revenus devenu illisible et peu cohérent

Notre système d'imposition a été modelé par une longue histoire de réformes successives. À mesure de la construction de l'État providence, son rôle de redistribution verticale et horizontale s'est amoindri, même s'il reste progressif. Entre un IR au rendement affaibli par une base réduite et de trop nombreuses dépenses fiscales et une CSG dont les taux proportionnels sont élevés et diversifiés, une articulation insuffisante entre les deux segments de l'imposition des revenus conduit à un système de prélèvements sur les revenus des ménages sans lisibilité d'ensemble suffisante pour en favoriser la compréhension, sinon l'acceptabilité.

I - Une architecture complexe, héritée de l'histoire

L'architecture de l'imposition des revenus a été modelée par une histoire séculaire dont elle conserve la trace en profondeur, en dépit des nombreuses réformes intervenues, qui l'ont rendue à la fois originale et complexe².

² Anne-Céline Didier, Etude préliminaire sur « Les enjeux d'une réforme de l'impôt sur le revenu et de la CSG » Partie 1 : rétrospective ; Partie 2 : prospective et conditions de mise en œuvre (2014).

A - La superposition de deux impositions ayant chacune leur logique

1 - L'émergence de l'impôt sur le revenu unique, progressif et familial

La fiscalité directe sur les revenus prend son essor après la Révolution française, avec la création, entre 1790 et 1798, de quatre contributions – surnommées les « quatre vieilles » : la contribution foncière (revenus des terres et des maisons), la contribution mobilière (revenus mobiliers), la contribution des patentes (bénéfices du commerce et de l'industrie) et la contribution des portes et fenêtres (revenu global). Par opposition au système fiscal d'Ancien Régime, qui reflétait les hiérarchies et les privilèges existants au sein de la société, ces impôts s'appliquaient à tous les citoyens, à un taux proportionnel mais sur des bases ne permettant d'apprécier que de façon très imprécise leur capacité contributive. Reposant sur le principe de la « répartition »³, selon lequel le produit de l'impôt est fixé à l'avance puis réparti géographiquement, ce système présentait également le défaut d'entraîner d'importantes disparités d'un département et d'une commune à l'autre.

La réforme de 1914-1917 constitue une étape essentielle dans l'histoire de l'imposition directe des revenus en France. Plus de quarante ans après le premier projet d'impôt général sur le revenu en 1871 et après le dépôt de plus de 200 propositions, la loi du 16 juillet 1914 crée un impôt général sur le revenu, venant se superposer aux « quatre vieilles ». Dans un second temps, la réforme introduite par le ministre des finances Joseph Caillaux aboutit au remplacement des « quatre vieilles »⁴ par des impôts cédulaires proportionnels par la loi du 31 juillet 1917. Du point de vue de la méthode, Julien Laferrière relève qu'« *Il aurait été logique de commencer la réforme par la base, c'est-à-dire par les impôts cédulaires. Le projet Caillaux présenté en 1907 procédait en effet ainsi. Mais le Sénat, hostile à la réforme, n'avait encore voté, en mars 1914, que deux impôts cédulaires : le foncier et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières* »⁵.

³ Par opposition au principe de la quotité, en vertu duquel le produit de l'impôt résulte de l'application du taux fixé à l'assiette imposable.

⁴ Les « quatre vieilles » continuèrent néanmoins d'exister en tant qu'impôts locaux.

⁵ Julien Laferrière et Marcel Waline, *Traité élémentaire de science et de législation financière*, 1952, page 381.

Le système d'impôts directs mis en place par la réforme de 1914-1917 présentait ainsi une structure duale : d'une part, un ensemble d'impôts cédulaires, frappant chacun une catégorie de revenu (revenus fonciers, valeurs mobilières, bénéfices des exploitations agricoles, bénéfices commerciaux et industriels, bénéfices des professions non commerciales, traitement, salaires et pensions, créances, dépôts et cautionnements) selon des taux proportionnels différenciés et, d'autre part, un impôt général sur le revenu, payé à partir d'un certain niveau de revenu, qui se caractérisait par sa progressivité, avec un barème progressif à onze tranches⁶, sa personnalisation, avec notamment la prise en compte de charges de famille sous la forme d'un allègement sur le revenu imposable et d'une réduction d'impôt, et enfin l'abandon du système de la répartition au profit de celui de la quotité.

Selon Julien Laferrière, le nouveau système « Caillaux » pouvait être considéré comme supérieur à l'ancien, car plus productif et plus juste. Il permettait d'accroître de façon significative les recettes de l'État, sous l'effet de l'élargissement de l'assiette et de l'augmentation des taux, elle-même mieux acceptée en raison du caractère plus équitable de l'assiette. La structure du système fiscal s'en est vue sensiblement modifiée, au profit des impôts directs : ceux-ci représentaient un quart des recettes fiscales avant la réforme de 1914-1917, 35 % en 1937 et 40 % en 1948.

Le système a toutefois connu « *un processus de dégradation rapide et profonde* »⁷ pendant l'entre-deux-guerres, sous l'effet des nombreux aménagements apportés au système cédulaire. Les multiples dégrèvements, déductions et réductions d'impôt ont entraîné une grande complexification de la législation fiscale, attestée par la prolifération de textes et documents administratifs.

Le décret du 9 décembre 1948⁸ portant réforme fiscale, adopté en vertu des pouvoirs conférés au gouvernement par la loi dite « Reynaud » du 17 août 1948⁹, entendait poursuivre deux objectifs : la péréquation des charges fiscales, en vue d'une plus grande justice, et la simplification, en vue d'une application plus exacte et d'un meilleur contrôle. Pour ce faire, il supprima les impôts sur le revenu préexistants (impôts cédulaires, impôt général et la plupart des impôts particuliers greffés sur certaines cédules) et

⁶ Les taux marginaux, variant initialement de 0 % à 12,5 %, furent fortement augmentés (jusqu'à 90 % pour la tranche la plus élevée) dans les années 1920 puis diminuèrent à nouveau.

⁷ J.-P. Chevalier, « 1948-1959 : l'impôt sur le revenu entre deux réformes », in Jean-Claude Martinez, *L'impôt sur le revenu en question*, 1980.

⁸ Décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale des impôts directs, des impôts indirects, des droits d'enregistrement et des droits de mutation.

⁹ Loi n° 48-1268 du 17 août 1948 relative au redressement économique et financier.

établit la distinction entre un impôt sur le revenu des personnes physiques et un impôt sur les bénéfices des sociétés.

Le nouvel impôt annuel sur le revenu des personnes physiques comprenait deux éléments :

- une taxe proportionnelle qui, en principe, se substituait à tous les impôts cédulaires et frappait uniformément les revenus. En pratique, et en dépit de sa dénomination, la taxe proportionnelle n'était ni universelle, ni proportionnelle : son assiette n'incluait pas les traitements et les salaires ; les taux étaient différenciés selon la catégorie de revenu et elle comportait des éléments de progressivité importants (tranche à taux réduit de 9 % sur la fraction des revenus inférieure à 100 000 francs, seuil de non mise en recouvrement, décote) ;
- une surtaxe progressive, chargée « *d'ajuster la charge fiscale à la capacité contributive de chacun, cela par le jeu de l'abattement à la base, du quotient familial et du taux progressif* »¹⁰. La surtaxe frappait le montant total du revenu net global et comportait un barème à neuf tranches (de 0 % à 60 %, les deux dernières étant portées à 55 % et 77 % pour les célibataires). De plus, elle introduisit le mécanisme du quotient familial, dont l'économie générale a subsisté jusqu'à nos jours.

Encadré n°1 : proportionnalité, progressivité et dégressivité d'un prélèvement obligatoire

Proportionnalité, progressivité et dégressivité sont trois notions distinctes, couramment utilisées pour caractériser un prélèvement obligatoire :

- un prélèvement obligatoire est qualifié de **proportionnel** lorsque le taux moyen d'imposition représente une fraction constante du revenu.
- un prélèvement obligatoire est dit **progressif** lorsque son taux moyen croît avec le revenu. Certains avantages peuvent modifier le caractère progressif d'un prélèvement. Par exemple, un **abattement** sur le revenu imposable réduira la progressivité d'un impôt car l'avantage est d'autant plus important que l'on est imposé dans une tranche supérieure de l'impôt. Une **réduction d'impôt**, prenant la forme d'une déduction du montant de l'impôt calculé à partir du barème, est un dispositif qui *a priori* n'affecte pas la progressivité de l'impôt. Toutefois, un tel type d'avantage est limité au montant d'impôt dû et exclut les personnes non imposables, ce qui en fait un mécanisme potentiellement régressif. A l'inverse, un **crédit d'impôt** n'est en principe pas limité par le montant d'impôt dû, il n'affecte donc pas *a priori* la progressivité de l'IR.

¹⁰ Exposé des motifs du décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale.

▪ un prélèvement obligatoire est qualifié de **dégressif** (ou régressif) lorsque son taux moyen d'imposition décroît en fonction du revenu.

La notion de **concentration du produit d'un impôt**, voisine de celle de progressivité, renvoie à la question de la répartition de la charge d'un impôt selon le niveau de revenu. Elle dépend non seulement de la progressivité du prélèvement mais également de la distribution de l'assiette à laquelle il s'applique. Si le produit d'un impôt progressif est nécessairement concentré, un impôt dont le produit est plus concentré qu'un autre n'est donc pas nécessairement plus progressif. De même, la charge d'un impôt peut être fortement concentrée sur les contribuables disposant des revenus les plus élevés sans que cet impôt ne soit pour autant particulièrement progressif.

Source : CPO (2011)

L'unification de l'imposition des revenus recherchée par la réforme de 1948 est demeurée largement formelle. Si, en principe, les deux nouvelles contributions faisaient partie d'une même imposition et étaient soumises à certaines règles communes (par exemple l'imposition par foyer, la procédure de déclaration par le contribuable), la taxe proportionnelle conservait de nombreux traits des anciens impôts cédulaires et la surtaxe progressive correspondait, *de facto*, à l'ancien impôt général sur le revenu. De surcroît, certaines mesures particulières d'assiette et de taux furent rapidement réintroduites dans la taxe proportionnelle, accentuant les divergences de règles applicables pour une même catégorie entre la taxe proportionnelle et la surtaxe.

La loi du 28 décembre 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques¹¹ a mis en place le cadre de l'impôt sur le revenu moderne. La réforme a elle-même été facilitée par un contexte politique, économique et financier renouvelé : stabilité des institutions, maîtrise de l'inflation avec la création du « franc lourd » et création de la Communauté économique européenne. En prévoyant la fusion de la taxe proportionnelle et de la surtaxe progressive, elle marque une rupture avec l'ancien système cédulaire.

¹¹ Loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques.

Le « comité Brasart », groupe d'études chargé de préparer le projet de refonte, soulignait dans son rapport général¹² la dégradation de la taxe proportionnelle, qui constituait autrefois l'impôt à grand rendement, et la forte progression de la surtaxe progressive. À la fin des années 1950, le rendement de cette dernière représentait plus du double du produit de la taxe proportionnelle. Pour le ministre des finances, Antoine Pinay, l'évolution différenciée des rendements des deux taxes confirmait que la taxe proportionnelle n'était qu'« *une survivance, un résidu des anciens impôts cédulaires* »¹³. Ainsi, « *par une constatation curieuse, l'impôt sur le revenu a tendu, d'ailleurs d'une manière presque spontanée, à réaliser cette évolution [vers l'impôt unique sur le revenu]* »¹⁴. Tout en admettant les « *avantages certains de simplicité et de justice* » d'une fusion des impositions sur le revenu, le « comité Brasart » s'était toutefois prononcé en défaveur du projet d'unification : « *l'utilité du principe même d'un impôt unique n'a pas paru évidente au groupe d'études qui pense, au contraire, que l'imposition des revenus d'abord selon les diverses sources, puis globalement par un impôt de superposition permet davantage de nuancement dans la fiscalité directe* »¹⁵.

En dépit des réserves des experts, la fusion des impositions sur le revenu fut adoptée sans difficulté majeure par le Parlement. Conformément au projet initial, l'impôt annuel unique sur le revenu des personnes physiques établi par la loi de 1959 reprit les caractéristiques de la surtaxe progressive – la personnalisation et la progressivité – ses règles d'assujettissement, de détermination des bases d'imposition, de recouvrement, de contentieux, ainsi que le quotient familial.

L'unification des deux impôts préexistants se traduit à la fois par la possibilité de déduction des déficits catégoriels du revenu global et un nouveau barème, qui reprenait les taux de la surtaxe, majorés de 5 points pour refléter la taxe proportionnelle. Le barème comprenait ainsi huit tranches, dont les taux variaient entre 5 % et 65 %.

¹² Rapport général du Groupe d'études fiscales, 1959.

¹³ Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du 20 octobre 1959, page 1856.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Rapport général du Groupe d'études fiscales, op.cit., page 40.

Le processus d'unification de la taxe proportionnelle et de la surtaxe progressive se poursuit jusqu'à la fin des années 1970. Pour atténuer les transferts de charge, la loi de 1959 entérina provisoirement certaines dispositions dérogatoires de la taxe proportionnelle. Au cours des années suivantes, celles-ci furent tantôt abrogées, tantôt généralisées. La loi de finances pour 1970¹⁶ supprima la taxe complémentaire, survivance de l'ancienne taxe proportionnelle. L'alignement des règles d'imposition des salariés et des non-salariés, entre 1970 et 1976, constitua une étape décisive de ce processus.

En définitive, ainsi que le constate le Conseil des impôts dans son XI^{ème} rapport : *«en matière de fiscalité, et singulièrement de fiscalité des revenus, qui intéresse si directement les citoyens, les changements n'interviennent qu'avec lenteur. (...) Même les refontes d'ensemble, rendues périodiquement nécessaires par le manque de cohérence de la législation, s'accompagnent de mesures transitoires destinées à en étaler les effets. Bien des caractéristiques de l'impôt sur le revenu d'aujourd'hui ont une origine très ancienne. Et des critiques émises il y a un siècle sur l'impôt conservent parfois une surprenante actualité»*¹⁷.

2 - La création de la CSG individualisée, proportionnelle, et affectée

La création de la CSG en 1990 est l'aboutissement d'une réflexion sur l'élargissement de l'assiette du financement de la sécurité sociale, entamée à la fin des années 1970. Face au niveau élevé des taux de cotisations sociales – leurs taux globaux (patronaux et salariaux) passèrent de 28 points à près de 60 points¹⁸ entre 1945 et 1985 – et à la progression rapide des dépenses de protection sociale (26 % du PIB en 1985 contre 14,3 % du PIB en 1959), la diversification des ressources de la sécurité sociale est apparue alors indispensable.

Le Commissariat général au Plan en 1981¹⁹, puis le Livre blanc de la protection sociale en 1983, proposèrent la création d'une nouvelle cotisation proportionnelle sur le revenu, alors évoquée par Jacques Delors et Dominique Strauss-Kahn²⁰. À l'appui de comparaisons européennes sur

¹⁶ Loi n° 69-1161 du 24 décembre 1969 de finances pour 1970.

¹⁷ Conseil des impôts, XI^{ème} rapport au Président de la République, « L'impôt sur le revenu », 1990.

¹⁸ Dans les entreprises de vingt salariés et plus, hors allègements. Haut conseil du financement de la protection sociale, « État des lieux du financement de la protection sociale. Tome I : note », 2013, page 31.

¹⁹ « Etude pour une réforme de l'assiette du prélèvement sociale », IX^{ème} plan, commission n°4, document n°42, septembre/octobre 1981.

²⁰ « Pour une réforme du prélèvement social », Droit Social n°4, avril 1983, page 245.

les modes de financement de la protection sociale, le Livre blanc de 1983 défendait en particulier l'idée d'une fiscalisation partielle de la protection sociale par le biais de l'institution d'une nouvelle contribution spécifique.

Le rapport du comité des sages des États généraux de la sécurité sociale de 1987 reprit cette proposition de financement : « *D'un taux proportionnel, celui-ci devrait s'appliquer à tous les revenus sans aucun plafonnement. Pour être d'un recouvrement aisé, il devrait s'effectuer, dans toute la mesure du possible, à la source. (...) Le nouveau prélèvement devrait être de nature fiscale. Son taux serait alors fixé par le Parlement. (...) Le produit de ce prélèvement, dont l'assiette garantit la stabilité, serait affecté à un Fonds de Régulation de la Sécurité sociale, au bénéfice duquel seraient éligibles, à titre exclusif, tous les régimes de base* »²¹. Le comité des sages souligna également « *qu'en raison de son caractère proportionnel et généralisé le prélèvement dont il recommande l'institution représente un progrès sensible par rapport aux caractéristiques des prélèvements sociaux actuels qui sont globalement dégressifs. Il n'exclut pas pour autant que lui soit substitué à terme l'impôt sur le revenu* »²².

De plus, il convient de noter les créations successives de prélèvements temporaires sur le revenu imposable :

- en 1983, dans le cadre du plan Delors, un prélèvement exceptionnel de 1 % sur le revenu imposable fut instauré au profit de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Celui-ci fut supprimé en 1985 ;
- en 1986, le premier plan Séguin de financement du déficit de la sécurité sociale rétablit une contribution exceptionnelle sur le revenu net global (hors produits de placement) au taux de 0,4 % et prévoit son affectation à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). L'établissement et le recouvrement de cette contribution furent effectués selon les mêmes règles qu'en matière d'impôt sur le revenu. Cette contribution fut reconduite jusqu'aux revenus de 1988 avant que la CSG prenne le relais sur les revenus de 1990.

Les revenus du capital furent également mis spécifiquement à contribution pour financer la sécurité sociale dans les années 1980 : le prélèvement de 1 % créé en 1983 au profit de la CNAF fut maintenu de manière pérenne pour les seuls produits de placement, et un prélèvement de 1 % sur les produits de placement et revenus du patrimoine fut établi en 1987 au profit de la CNAV.

²¹ Rapport du Comité des sages, États généraux de la sécurité sociale, 1987, pp 63-64.

²² Ibid.

La préexistence de ces prélèvements et contributions exceptionnels, si elle est peu souvent rappelée, fut évoquée lors des débats sur la création de la CSG, notamment par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Alain Richard, qui y voyait un argument supplémentaire en faveur de la réforme : « *Il est vrai qu'une certaine occultation, une certaine dissimulation avaient permis d'accompagner durablement la forte augmentation de ces prélèvements obligatoires-là, qui sont pourtant des impôts très lourds. Le Premier ministre a rappelé tout à l'heure ce qu'a été l'évolution des cotisations salariales au cours des dernières années. Je crois qu'il est temps qu'une partie de ces cotisations un peu cachées derrière l'écran de la complexité de la feuille de paie deviennent des cotisations plus visibles* »²³.

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 1991 devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre, Michel Rocard, plaça d'emblée la CSG dans la lignée des grandes réformes fiscales : « *Après l'instauration de l'impôt sur le revenu en 1914 et l'introduction de la TVA en 1953, la Contribution sociale généralisée est une étape fondamentale dans la réforme de notre système de prélèvement fiscal et social* »²⁴.

Le Premier ministre exposa alors six « *choix* » inspirant la réforme :

- « *Premièrement, la CSG est un impôt* ». Ce principe fut confirmé ultérieurement par le Conseil constitutionnel²⁵, qui qualifia la CSG « d'imposition de toutes natures », dans la mesure où le versement de cette contribution n'ouvre pas droit à contrepartie, à l'inverse des cotisations sociales. La Cour de justice de l'Union européenne a néanmoins une interprétation différente et confère à la CSG la même portée qu'à une cotisation sociale au regard du droit européen.
- « *Deuxièmement, la CSG est non déductible* ». La non déductibilité de la CSG du revenu imposable à l'impôt sur le revenu constituait la principale critique de l'opposition. Pour le gouvernement de l'époque, la non déductibilité contribuait à atténuer l'effet doublement dégressif des cotisations sociales, à la fois plafonnées et déductibles et à introduire une dose de progressivité dans ce nouveau prélèvement proportionnel.
- « *Troisièmement, la CSG pèsera sur tous les revenus* ». Les revenus du patrimoine et les revenus de remplacement, échappant pour une large part à l'impôt sur le revenu et aux cotisations

²³ Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du 15 novembre 1990, page 5375.

²⁴ Ibid. page 5369.

²⁵ Décision n° 90-285 DC du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1990.

sociales, étaient principalement visés par l'assiette « large » de la CSG. En 1995, le Conseil des impôts identifia le problème de décalage entre le champ des revenus réels et celui des revenus taxés ainsi que la concentration croissante des prélèvements obligatoires sur les revenus d'activité comme l'un des principaux motifs de création de la CSG²⁶.

- « *Quatrièmement, la CSG est affectée exclusivement aux régimes sociaux* ». Le projet initial prévoyait l'affectation de la CSG à la branche famille et à la branche vieillesse du régime général²⁷. Par souci de cohérence et en réponse aux critiques d'une tentative d'« étatisation » de la sécurité sociale, un amendement gouvernemental, introduit à l'Assemblée nationale, décida toutefois une affectation exclusive à la CNAF.
- « *Cinquièmement, la CSG est mise en œuvre à prélèvement constant* ». L'institution de la CSG au taux de 1,1 % s'est accompagnée, d'une part, d'une baisse de la cotisation patronale « famille » de 1,6 point, compensée par la création d'une cotisation d'assurance vieillesse dé plafonnée de même niveau et, d'autre part, d'une baisse de la cotisation salariale « vieillesse » de 1,05 point. De plus, une remise forfaitaire sur les cotisations salariales de 42 francs par mois par salarié²⁸ fut créée pour compenser temporairement ce basculement. Cette logique de recette de substitution a toutefois été rompue dès 1993, date à partir de laquelle la CSG s'est affirmée en tant que recette de complément.
- « *Sixièmement, le taux de la CSG sera voté par le Parlement* ». Conséquence directe de la qualification d'imposition de la CSG, ce principe est alors présenté par Michel Rocard comme « *une petite révolution démocratique* », par rapport à la modification par décret des taux des cotisations sociales.

²⁶ Conseil des impôts, XIV^{ème} rapport au Président de la République, « La contribution sociale généralisée », 1995, pages 31-40.

²⁷ Afin de compenser la perte de recettes résultant de la suppression de la contribution de 0,4 % sur le revenu créée en 1986.

²⁸ Pour un emploi à taux plein (loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales). Ce mécanisme a été supprimé par la loi n°95-882 du 4 août 1995 relative des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale.

Parmi les grandes caractéristiques du nouveau prélèvement présentées par le Premier ministre, on peut noter l'absence de mention de la proportionnalité. Les défenseurs du projet cherchèrent en effet à donner à la CSG une dimension marquée de justice sociale, en insistant sur le principe « à revenu égal, contribution égale ». L'élargissement du financement de la sécurité sociale au-delà des revenus du travail et la substitution de la CSG aux cotisations sociales dégressives, furent présentés comme des avancées vers un système socio-fiscal plus juste. Cette argumentation se reflète d'ailleurs dans la dénomination du nouveau prélèvement – contribution sociale *généralisée* – le nom de « contribution sociale de solidarité », un temps évoqué, n'ayant pas été retenu²⁹.

Le thème de la proportionnalité a pourtant été évoqué dans le cadre des débats parlementaires sur la déductibilité, d'une part, et sur la nature de la CSG – impôt ou cotisation sociale – d'autre part, et Alain Richard, le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale confirma le caractère hybride de la contribution : « *Il s'agit bien, par ce choix d'équilibre du prélèvement, d'un système intermédiaire entre les cotisations sociales personnelles, issues de notre tradition, et l'impôt sur le revenu* »³⁰.

Qualifiée par Jean-Yves Nizet « *d'étrange impôt* »³¹, la CSG emprunte ses règles tantôt aux cotisations sociales, tantôt à l'IR. Parmi les trois contributions juridiquement distinctes composant la CSG, la contribution sur les revenus d'activité et de remplacement a en effet des règles d'assiette et de recouvrement proches de celles des cotisations sociales. Les contributions sur les revenus du patrimoine et sur les produits de placement obéissent quant à elles à des règles d'assiette, de recouvrement et de contentieux également utilisées pour l'IR.

Une partie des observateurs reprochèrent également au projet de CSG de contourner un problème plus profond : celui des défauts de l'IR. A la fin des années 1980, l'IR ne représentait déjà que 5,7 % du PIB, soit un niveau deux fois plus faible que dans les pays ayant un niveau de développement comparable. Il était aussi très concentré ; 5 % des foyers fiscaux payant à eux seuls la moitié du produit de l'IR³². Le député François d'Aubert mit ainsi le gouvernement en garde : « *Il serait plus honnête de dire qu'il faut réformer l'impôt sur le revenu en élargissant son assiette* »

²⁹ Dorine Bregman, « Le cadrage du débat public. Le projet de CSG », Réseaux, 1996, volume 14 numéro 75, pages 111-133.

³⁰ Ibid., page 5376.

³¹ Jean-Yves Nizet, « Contribution sociale généralisée : renouveau d'une taxation proportionnelle des revenus », Revue française des finances publiques, 1995, numéro 51, pages 95-112.

³² Conseil des impôts, « L'impôt sur le revenu », op. cit., pages 30-347.

que de le faire ainsi de façon clandestine, en douce, par le biais de la CSG »³³.

Dans son analyse rétrospective des objectifs de création de la CSG, il apparaît évident pour le Conseil des impôts que « l'idée d'une réforme déguisée de l'impôt sur le revenu par le biais de la CSG, ou en tous cas d'une modernisation de l'imposition des revenus était sous-jacente »³⁴.

En dépit de la tentative du gouvernement de mettre en avant la « neutralité » de la CSG sur le taux de prélèvements obligatoires, le débat se cristallisa *in fine* sur l'amplification de la pression fiscale. Ce n'est qu'à l'issue de débats houleux, sans vote, après le rejet à cinq voix près d'une motion de censure, que le projet de loi de finances pour 1991 instaurant la CSG fut adopté.

La loi du 28 décembre 1990³⁵ crée, sous l'intitulé « Institution d'une contribution sociale généralisée », trois impositions distinctes :

- la contribution sociale sur les revenus d'activité et de remplacement (article L. 136-1 code de la sécurité sociale) ;
- la contribution sociale sur les revenus du patrimoine (article L. 136-6 du code de la sécurité sociale) ;
- la contribution sociale sur les produits de placement (article L. 136-7 du code de la sécurité sociale).

La CSG renoue de la sorte avec une logique cédulaire. Le Conseil des impôts a souligné à juste titre la singularité de cette approche : « Ce choix peut paraître surprenant si on le replace dans une perspective historique précisément marquée par la volonté de passer d'une conception fragmentée du revenu à une vision globale »³⁶.

Ces trois contributions avaient, au moment de leur création, pour points communs d'avoir la même population de redevables, c'est-à-dire toutes les personnes domiciliées en France pour l'établissement de l'IR, d'être perçues au même taux de 1,1 % et d'être affectées à la CNAF, en vue de « la mise en œuvre du principe de solidarité générale »³⁷.

³³ Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du 15 novembre 1990, page 5382.

³⁴ Conseil des impôts, « La contribution sociale généralisée », op.cit., page 7.

³⁵ Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991.

³⁶ Conseil des impôts, « La contribution sociale généralisée », op. cit., page 35.

³⁷ Décision n°90-285 DC du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1990.

En revanche, elles continuent de se distinguer par leurs règles d'assiette. Conformément aux principes retenus par la loi de finances pour 1991, la CSG sur les revenus salariaux est calculée sur la base de leurs montants bruts, c'est-à-dire avant paiement des cotisations de sécurité sociale mais après prise en compte de l'abattement pour frais professionnels (initialement fixé à 5 %). L'assiette de la CSG sur les revenus d'activité est cependant plus large que celle des cotisations sociales car elle inclut depuis l'origine notamment les primes liées à la participation et à l'intéressement, et progressivement d'autres formes de rémunération (cf. ci-dessous). La CSG sur les revenus d'activité non salariaux est assise sur le bénéfice net, après réintégration des cotisations déductibles et la plupart des revenus exonérés. La CSG sur les revenus du patrimoine renvoie quant à elles aux définitions retenues pour l'IR et est assise sur le montant net des revenus. L'assiette de la CSG sur les produits de placement était définie par référence aux produits de placement soumis à l'IR.

Elles diffèrent également par leurs règles de recouvrement. La contribution sur les revenus d'activité et de remplacement est recouvrée selon les mêmes règles que celles appliquées pour le recouvrement des cotisations sociales, c'est-à-dire une retenue à la source et un versement aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). La CSG sur les revenus du patrimoine est perçue par émission de rôle et recouvrée par le Trésor public, tandis que la CSG sur les produits de placement est recouvrée selon les mêmes règles que l'acompte libératoire de l'IR (retenue à la source).

Tableau n°1 : comparaison des principales règles applicables aux contributions constituant la CSG (2014)

	CSG sur les revenus d'activité et de remplacement		CSG sur les revenus du patrimoine	CSG sur les produits de placement	CSG sur les jeux
Champ d'application	Personnes physiques domiciliées fiscalement en France (renvoi à l'article 4B du CGI) et affiliées à un régime obligatoire d'assurance maladie.		Personnes physiques domiciliées fiscalement en France (renvoi à l'article 4B du CGI) et non-résidents à raison de leurs revenus fonciers de source française.	Personnes physiques domiciliées fiscalement en France (renvoi à l'article 4B du CGI) et non-résidents à raison de leur plus-values immobilières de source française.	France métropolitaine et DOM.
Assiette	Revenus d'activité : traitements, salaires, primes et indemnités diverses, avantages en nature ou en espèce, revenus professionnels non salariés.	Revenus de remplacement : allocations chômage, pensions de retraite et d'invalidité, allocations de pré-retraite, indemnités journalières.	Revenus fonciers, rentes viagères, à titre onéreux, revenus de capitaux mobiliers, plus-values mobilières (renvoi aux définitions retenues pour l'IR).	Revenus mobiliers (renvoi à l'article 125-0 A du CGI), revenus de l'épargne exonérés d'IR plus-values immobilières et sur certains biens meubles.	Sommes mises sur les jeux exploités par la Française des jeux, produits bruts des jeux réalisés dans les casinos.
Mode de perception	Retenue à la source (renvoi aux règles applicables aux cotisations sociales).		Émission de rôle (renvoi aux règles applicables à l'IR).	Retenue à la source (renvoi à l'article 125 A du CGI)	Retenue à la source.
Organismes chargés du recouvrement	URSSAF / ACOSS		DGFIP	DGFIP	Circuits différents selon les cas.

CGI : code général des impôts ; CSS : code de la sécurité sociale.

Source : CPO (d'après les articles L. 136-1 à L. 136-9 du code de la sécurité sociale et le mémento social Francis Lefebvre 2014)

B - Le rendement limité de l'impôt sur le revenu, malgré un ressaut récent

Au travers des innombrables modifications dont l'IR a fait l'objet au cours des dernières décennies, certaines grandes évolutions peuvent être retracées, constatant notamment une relative baisse tendancielle de son rendement en terme budgétaire.

1 - Les principales évolutions du barème général jusqu'en 2014

Le barème général³⁸ de l'IR a d'abord varié modérément, puis les modifications devinrent fréquentes à partir des années 1970 :

- le nombre de tranches augmenta de huit à neuf en 1972, puis à treize en 1974, avant de redescendre jusqu'à cinq en 2006, six en 2013, cinq à nouveau pour 2015 ;
- le taux de la première tranche fut réduit de 5 % à 3 % en 1970, puis à 0 % en 1972, tandis que la tranche à 5,5% fut supprimée pour 2015 ;
- après avoir atteint ponctuellement 90% en 1924 ou 1936, ou 85% en 1948, le taux marginal de la dernière tranche fut maintenu autour de 60 % jusqu'en 1981, puis atteignit 65 % en 1982, pour ensuite redescendre à 58 % en 1986 jusqu'à 40% en 2006, avant de remonter à 41% en 2011 (revenus de 2010) et 45% en 2013 (revenus de 2012) ;
- les limites des tranches furent relevées régulièrement. Le principe d'indexation intégrale de toutes les tranches du barème sur l'inflation fut introduit à partir de la loi de finances pour 1982³⁹, jusqu'en 2011 où le barème fut gelé pour l'imposition des revenus de 2011 et 2012.

A partir du début des années 1990, on observe une tendance à la réduction du nombre de tranches et à la baisse du taux marginal supérieur d'imposition à l'IR. Ainsi, la loi de finances pour 1994⁴⁰ marque une étape importante puisqu'elle réduisit le nombre de tranches de l'IR de treize à sept. Si cette réforme simplifia significativement le calcul de l'impôt, elle entraîna, selon les estimations de l'époque, une perte de recettes de

³⁸ Le barème général désigne le système de l'imposition par tranche de revenu avec un taux spécifique à chaque tranche. Il se distingue du barème global qui tient compte des aménagements.

³⁹ Loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982.

⁴⁰ Loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 de finances pour 1994.

19 milliards de francs (3,9 milliards d'euros 2013), soit un peu plus de 6 % de son rendement⁴¹. En 1996 fut mis en œuvre un plan pluriannuel de réduction des taux de l'IR avec comme objectifs d'abaisser de 10 points le taux marginal supérieur du barème et de réduire d'un quart⁴² le produit de l'IR sur cinq ans. Ce plan fut interrompu en 1997 à la suite du changement de majorité parlementaire.

Le mouvement de baisse des taux de l'IR a cependant repris au cours des années 2000. En particulier, la première loi de finances rectificative pour 2002⁴³ mit en place une réduction de 5 % de l'IR exigible, par la suite intégrée dans le barème. De nouvelles réductions intervinrent au titre de l'IR pour 2003 (- 1 %) et pour 2004 (- 3 %). Au total, entre les revenus de 1999 et les revenus de 2005, le taux d'imposition a été réduit de 28 % pour la deuxième tranche et d'environ 11 % pour la dernière. Cette politique d'allègement de l'IR était à la fois conçue comme une mesure de relance de court terme et une réponse à la concurrence fiscale accrue en Europe.

Après deux années consécutives de pause dans le mouvement de baisse de l'IR, la loi de finances pour 2006⁴⁴ mit en œuvre une refonte substantielle du barème, caractérisée par la réduction du nombre de tranches de sept à cinq, l'abaissement du taux marginal et l'intégration de l'abattement de 20 % pour les revenus salariaux et assimilés. La perte de recettes d'IR consécutive fut alors estimée à 3,5 milliards d'euros en 2007. Au-delà de l'objectif de simplification, cette refonte avait pour principale ambition de rendre l'IR plus attractif pour les revenus « mobiles », tout en favorisant les classes moyennes. Elle s'intégrait également dans un projet d'ensemble avec la mise en place du « bouclier fiscal », prévoyant que les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 60 % de ses revenus. Son coût élevé fut toutefois critiqué. En outre, la diminution du nombre de tranches entraîna des effets de seuils importants, notamment entre la troisième et la quatrième tranche.

⁴¹ Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du 21 octobre 1993, page 4074.

⁴² Soit 75 milliards de francs courants. Cf. Quotidien Les Echos, 6 septembre 1996.

⁴³ Loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002.

⁴⁴ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

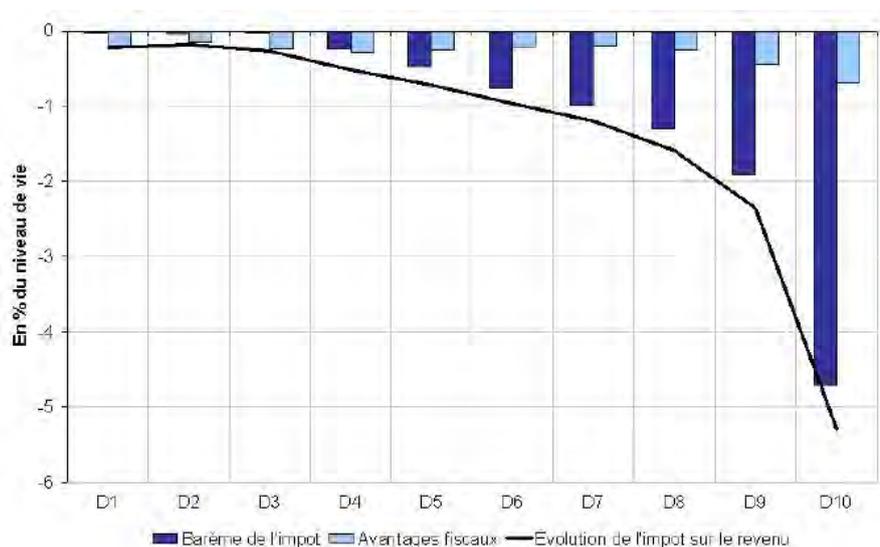
Tableau n°2 : évolution du nombre de tranches et des taux d'IR depuis 1974

Revenus	1974 à 1981	1982 à 1985	1986	1987 à 1992	1993 à 1995	1996 à 1998	1999	2000	2001	2002	2003 à 2005	2006 à 2009	2010	2012 à 2013	2014
1 ^{ère} tranche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 ^{ème} tranche	5	5	5	5	12	10,5	9,5	8,25	7,5	7,05	6,83	5,5	5,5	5,5	14
3 ^{ème} tranche	10	10	10	9,6	25	24	23	21,75	21	19,74	19,14	14	14	14	30
4 ^{ème} tranche	15	15	15	14,4	35	33	33	31,75	31	29,14	28,26	30	30	30	41
5 ^{ème} tranche	20	20	20	19,2	45	43	43	41,75	41	38,54	37,38	40	41	41	45
6 ^{ème} tranche	25	25	25	24	50	48	48	47,25	46,75	43,94	42,62	-	-	45	-
7 ^{ème} tranche	30	30	30	28,8	56,8	54	54	53,25	52,75	49,58	48,09	-	-	-	-
8 ^{ème} tranche	35	35	35	33,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9 ^{ème} tranche	40	40	40	38,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10 ^{ème} tranche	45	45	45	43,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11 ^{ème} tranche	50	50	50	49	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12 ^{ème} tranche	55	55	55	53,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13 ^{ème} tranche	60	60	58	56,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14 ^{ème} tranche	-	65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : CPO (d'après les données de Piketty « Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France » (Economie et Statistique, n°138-139) (1999) et des lois de finances pour 2000 à 2014)

En définitive, les modifications du barème général dans les années 2000-2010 ont atténué la progressivité de l'IR, en particulier pour les revenus supérieurs. Le graphique ci-après illustre la baisse du taux d'effort par décile de revenus entre 1990 et 2009. Les évolutions du barème général apparaissent comme la principale cause de cette perte de progressivité à partir du cinquième décile.

Graphique n°1 : 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)

Au contraire, depuis 2010, on assiste à un mouvement inverse de renforcement relatif de la progressivité de l'IR.

Après une majoration de 1 % du taux de la tranche supérieure d'imposition intervenue en loi de finances pour 2011⁴⁵, afin de contribuer au financement de la réforme des retraites, une nouvelle tranche au taux de 45 % pour la fraction des revenus supérieure à 150 000 euros fut créée au titre de l'IR pour 2013⁴⁶. Cette modification visait à renforcer la progressivité de l'impôt par un accroissement de la contribution des foyers disposant des revenus les plus élevés. Le nombre de foyers concernés (environ 58 000 sur 19,9 millions de foyers imposables) et le gain escompté (344 millions d'euros en 2013) ont été toutefois minimes.

⁴⁵ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁴⁶ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CHR) a été introduite en loi de finances pour 2012⁴⁷. Correspondant à 3 % de la fraction du revenu fiscal de référence excédant 250 000 euros et inférieure à 500 000 euros pour les contribuables célibataires et 4 % au-delà, sa durée d'application est en principe limitée dans le temps, sa disparition étant conditionnée à l'équilibre des comptes publics. Les recettes supplémentaires d'IR liées à cette mesure sur les revenus de 2012 étaient de 538 millions d'euros en 2013.

L'allègement de l'impôt pour 3 millions de contribuables modestes dans la loi de finances rectificative pour 2014, ainsi que la suppression de la 1^{ère} tranche à 5,5% et les aménagements subséquents du barème et de la décote (par ailleurs conjugalisée), en loi de finances initiale pour 2015, contribueront également à renforcer la progressivité relative de l'IR, pour les revenus concernés.

2 - La complexification des mécanismes de personnalisation et la multiplicité des dispositifs dérogatoires

a) Le quotient familial

Instauré en 1948, le quotient familial est l'un des principaux mécanismes de personnalisation de l'IR, c'est-à-dire de prise en compte de la situation familiale du contribuable, et constitue une singularité du système fiscal français. En intégrant les charges supplémentaires liées à la présence d'enfants dans le calcul de l'IR, il a pour objet de taxer les niveaux de vie plutôt que les seuls revenus. Il vient ainsi compléter le système d'imposition conjointe obligatoire (quotient conjugal). La plupart des pays européens ont un système de taxation individualisée et ont recours à des abattements forfaitaires, à des réductions ou à des crédits d'impôt pour prendre en compte les charges de famille. Relativement simple dans son principe, le mécanisme du quotient familial s'est peu à peu complexifié avec l'attribution de demi-parts supplémentaires, pour aider certaines catégories de contribuables, et avec l'instauration d'un système de plafonnement général en 1982, auquel s'ajoutent quatre plafonds spécifiques.

⁴⁷ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Encadré n°2 : quotient familial et quotient conjugal

En France, le mode d'imposition du revenu se base, non pas sur les individus, mais sur les ménages. L'unité d'imposition est ainsi le foyer fiscal, constitué par un célibataire ou par un couple, marié ou pacsé, avec ou sans enfants et personnes à charge. L'administration fiscale fait l'hypothèse que ces couples mettent en commun l'ensemble de leurs revenus. Un célibataire compte pour une part et un couple pour deux parts, ce qui définit le quotient conjugal. Au foyer fiscal, sont rattachés les enfants qui représentent des parts supplémentaires : une demi-part pour chacun des deux premiers, et une part entière pour chaque enfant à partir du troisième, ce qui renvoie au quotient familial.

Pour le calcul de l'impôt, le revenu total des membres du foyer est divisé par le nombre de parts. Le quotient obtenu représente virtuellement le revenu moyen d'« une part » du ménage. C'est sur ce quotient que s'applique alors le barème d'imposition avec ses différents taux pour calculer l'impôt sur une part. Ce résultat est ensuite multiplié par le nombre de parts pour donner le montant total de l'impôt du ménage.

Nombre de parts de quotient familial selon la situation familiale

Enfant	Nombre de parts			
	Marié ou pacsé (imposition commune)	Veuf	Célibataire, divorcé ou séparé - Vivant seul	Célibataire, divorcé ou séparé - Vivant en concubinage
0	2	1	1	1
1	2,5	2,5	2	1,5
2	3	3	2,5	2
3	4	4	3,5	3
4	5	5	4,5	4
Par enfant supplémentaire	1	1	1	1

Du fait du caractère progressif de l'impôt, le taux effectif d'imposition augmente avec le niveau de revenu. Ainsi, le fait d'appliquer le barème d'imposition sur le quotient familial et de multiplier ensuite le résultat par le nombre de parts procure une réduction d'impôt qui croît avec le nombre de parts et avec le revenu.

Tableau n°3 : liste des dépenses fiscales liées à l'attribution d'une demi-part supplémentaire (hors demi-part de droit commun)

Dépense fiscale ou mesure particulière	Libellé de la mesure	Coût budgétaire estimé (en millions d'euros)			Nombre de ménages bénéficiaires en 2013
		2013	2014	2015	
110102	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans	620	470	470	3 806 480
110103	Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant	370	425	460	656 640
110104	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	355	400	425	1 373 280
110107	Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	110	120	130	167 770
110109	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à la charge du titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité	110	115	120	266 340
110110	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	500	515	520	1 481 880

Source : tome II du fascicule « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015

Comme l'a souligné le Conseil des impôts en 2000, l'octroi de demi-parts supplémentaires pour des raisons autres que des différences de composition familiale a détourné le quotient familial de son objectif initial et lui a fait perdre une partie de sa cohérence⁴⁸.

Fortement réduit par la loi de finances pour 1999, le plafonnement des effets du quotient familial a par ailleurs complexifié le calcul du montant d'impôt dû pour les contribuables. Pour évaluer s'ils sont concernés par le plafonnement, ceux-ci doivent en effet calculer deux fois l'impôt : une première fois en fonction du nombre de parts, sans plafonnement, et une seconde fois sans prendre en compte le nombre de parts additionnelles et en diminuant le résultat obtenu par le montant des plafonds pour chaque part, afin de comparer ces deux montants.

⁴⁸ Conseil des impôts, XVIII^{ème} rapport au Président de la République, « L'imposition des revenus », 2000, pages 72-73.

Pour atténuer le coût du mécanisme du quotient familial – estimé à 12,2 milliards d’euros au titre des revenus de 2012 pour près de 7,8 millions de foyers fiscaux bénéficiaires⁴⁹ – le plafond général a été abaissé à deux reprises ces dernières années : de 2 236 euros à 2 000 euros par enfant à charge en loi de finances pour 2013 et de 2 000 à 1 500 euros par enfant à charge en loi de finances pour 2014. Le plafond spécifique lié à la demi-part des « parents isolés » a également été réduit de 500 euros à compter des revenus 2013.

Le plafonnement croissant des effets du quotient familial participe également d’une volonté de renforcer la redistribution verticale entre foyers de déciles de niveau de vie différents. Même si le quotient familial correspond d’abord à un enjeu de redistribution horizontale, un foyer avec enfant ayant un niveau de vie relatif moins important qu’un ménage sans enfants, il est parfois reproché au quotient familial – qui a pour objectif premier de tenir compte du niveau de vie de la famille – de bénéficier davantage aux familles aisées dans la mesure où son effet est croissant avec le niveau de revenus dont disposent les contribuables.

Selon les données pour 2011, les 10 % des foyers les plus riches perçoivent ainsi près de 30 % du montant global du quotient familial, tout en contribuant à hauteur de 70% au montant acquitté de l’IR. La proportion de foyers désormais affectée par le plafonnement général, à partir de l’imposition des revenus de 2013, est estimée à 16 % du total des foyers concernés par le quotient familial (soit 1,26 million de foyers)⁵⁰.

Tableau n°4 : répartition actuelle du coût du quotient familial en fonction du revenu fiscal de référence par décile

Borne inférieure du montant de revenu fiscal de référence (en euros)	Borne supérieure du montant de revenu fiscal de référence (en euros)	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires	Répartition du coût du quotient familial (en millions d’euros)
0	16 416	777 307	357
16 416	19 937	777 307	666
19 937	23 750	777 307	606
23 750	28 171	777 307	668
28 171	32 820	777 307	892
32 820	37 851	777 307	1 114
37 851	44 436	777 307	1 194
44 436	54 208	777 307	1 231
54 208	74 597	777 307	2 080
74 597		777 307	3 421
Total		7 773 070	12 229

Source : tome I du fascicule « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015

⁴⁹ PLF 2015 - Evaluation des voies et moyens Tome I Recettes page 25.

⁵⁰ Fiche d’évaluation préalable de l’article 2 du projet de loi de finances pour 2014.

b) Les dépenses fiscales rattachées à l'IR

Outre les quotients conjugal et familial, divers mécanismes de modulation de l'IR prenant la forme d'allègements d'impôt viennent réduire tant son assiette que son produit et complexifier de manière considérable la législation fiscale.

Pour 2015, plus de 34 milliards d'euros de dépenses fiscales sont rattachées au seul impôt sur le revenu, ce qui représente 42 % des dépenses fiscales totales de l'État et 46 % du produit de l'IR. Parmi les 14 dépenses fiscales les plus coûteuses, identifiées dans le fascicule « Voies et moyens » annexé au PLF 2015, 6 concernent l'IR. De plus, si l'on considère les quelque 190 dépenses fiscales liées à l'IR, 8 ont un coût supérieur à 1 milliard d'euros.

Tableau n°5 : principales dépenses fiscales rattachées à l'IR

Numéro	Libellé de la mesure	Coût (en M€)		
		2013	2014	2015
110201	Réduction d'impôt au titre des dons	1 240	1 335	1 435
110203	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 125	1 140	1 150
110214	Réduction d'impôt au titre de l'emploi par les particuliers d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1 485	1 575	1 670
110222	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	673	620	890
110227	Prime pour l'emploi (PPE) en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 460	2 200	2 100
110246	Crédit d'impôt au titre de l'emploi par les particuliers d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	2 035	1 980	1 980
120202	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de la prestation d'accueil du jeune enfant	2 050	2 100	2 100
120401	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris pensions alimentaires) et des retraites	3 520	3 950	4 220
140119	Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	1 584	1 895	1 865

Source : tome II du fascicule « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015

Toutefois, il convient de préciser que certaines exonérations importantes relèvent plutôt d'une logique d'allocation. Il en est ainsi de la prime pour l'emploi (PPE).

Encadré n°3 : la prime pour l'emploi (PPE)

Créée en 2001, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel rejetant le mécanisme de « ristourne dégressive » de CSG, elle vise à inciter les membres du foyer à reprendre un emploi ou à augmenter leur taux d'activité. La PPE est calculée essentiellement sur des bases individuelles mais ses conditions d'éligibilité sont déterminées au niveau du foyer fiscal, en raison de son rattachement à l'IR.

Ainsi, pour bénéficier de la PPE, au moins l'un des membres du foyer doit exercer une activité professionnelle, le revenu fiscal de référence doit être inférieur à un certain montant (16 251 euros pour les personnes seules et 32 498 euros pour les couples en 2014) et les revenus d'activité compris entre environ 0,3 et 1,25 SMIC. Le montant du crédit d'impôt est, selon le cas, automatiquement déduit de la cotisation d'IR ou versé par chèque du Trésor public. En 2012, 6,3 millions de foyers fiscaux ont bénéficié de la PPE pour un coût total de 2,9 milliards d'euros. En raison du gel du barème de la PPE, son coût devait baisser de façon significative en 2013 (2,46 milliards d'euros) et en 2014 (2,2 milliards d'euros).

La PPE est articulée avec le revenu de solidarité active (RSA) et sa composante RSA « activité », une prestation sociale familialisée, créée en 2009, qui poursuit le même objectif de réduction des trappes à inactivité. Le montant du RSA « activité » dépend de la somme des revenus du foyer sur un trimestre, qui doit être comprise entre 0 et 1,15 SMIC selon le barème applicable en 2014. Versé chaque mois, il requiert une déclaration trimestrielle de ressources. Le principe d'articulation retenu entre la PPE et le RSA « activité » est que les ménages ne peuvent cumuler intégralement le bénéfice des deux dispositifs. Toutefois, en pratique, le RSA « activité » est versé mensuellement en année n, puis il est déduit de la PPE versée en année n+1, dans la limite du montant de cette dernière.

Davantage utilisée que le RSA « activité », grâce à son adossement à l'IR, la PPE comporte néanmoins des défauts patents, récemment rappelés dans le rapport de 2013 du député Christophe Sirugue : saupoudrage, exclusion des travailleurs les plus précaires, versement en décalage, effets de seuil pour l'entrée dans l'IR, complexité de gestion.

Compte tenu des défauts cumulés de ces deux dispositifs et de leur faible efficacité, le gouvernement a annoncé la disparition de la PPE à compter du 1^{er} janvier 2016 et sa fusion avec le RSA « activité » dans une nouvelle « prime d'activité », dont les contours restent à définir.

Diverses mesures ont été prises récemment pour tenter de contenir ces dépenses fiscales. Ainsi la loi de finances pour 2014⁵¹ a mis fin à l'exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants.

De plus, le dispositif de plafonnement global des avantages fiscaux liés à l'IR a été graduellement renforcé. Créé au titre de l'imposition des revenus de 2009⁵², ce dispositif prévoit que la somme des avantages fiscaux

⁵¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

⁵² Par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

accordés à un même foyer fiscal ne peut procurer une diminution de l'impôt supérieure à un certain plafond global.

Correspondant initialement à un montant fixé à 25 000 euros et d'un montant variable correspondant à 10 % du revenu imposable, ce plafond global a été abaissé chaque année jusqu'à la loi de finances pour 2013. Il s'élève désormais à 10 000 euros par an, sans part proportionnelle, et son périmètre a été modifié afin d'exclure certaines réductions d'impôt en matière d'investissement immobilier. Un sur-plafond de 18 000 euros a été instauré, notamment pour les investissements outre-mer et les SOFICA.

Au-delà de la question du coût de ces dispositifs dérogatoires, les constats dressés par le Conseil des impôts en 2003⁵³ concernant la complexité qu'ils engendrent, pour une efficacité parfois douteuse, demeurent largement valables dans le cas de l'IR :

- en premier lieu, les dépenses fiscales en matière d'IR recouvrent des techniques très variées sans véritable cohérence avec l'objectif recherché : déductions et abattements sur le revenu global, demi-parts supplémentaires, réductions et crédits d'impôt, exonérations, régimes spéciaux d'imposition, etc. Comme l'illustre l'exemple du plafonnement global des avantages fiscaux et de son sur-plafond, la complexité de ces mécanismes est souvent accrue par l'ajout de divers aménagements pour en limiter les effets ;
- en deuxième lieu, la superposition des dispositifs dérogatoires est un autre facteur de complexité. En matière de fiscalité de l'épargne, il existe par exemple plus d'une vingtaine de types d'exonérations ;
- en troisième lieu, l'instabilité des dispositifs dans le temps est un problème persistant. Celle-ci est souvent liée aux difficultés de prévision du coût des dispositifs, qui engendrent des ajustements successifs. L'exemple du crédit d'impôt développement durable est particulièrement éloquent : créé en 2000, ce dispositif visant à soutenir les dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie a été réaménagé à six reprises entre fin 2008 et fin 2013, en faisant varier de façon substantielle le périmètre des équipements éligibles et les taux applicables, de façon à maîtriser son coût exponentiel.

⁵³ Conseil des impôts, XXI^{ème} rapport au Président de la République, « La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales », 2003.

Si des efforts d'évaluation et de chiffrage ont été fournis ces dernières années, la Cour des comptes a également relevé à diverses reprises le caractère flou de la définition des dépenses fiscales et la fragilité du chiffrage de leur coût.

Enfin la dépense fiscale en matière d'IR – hormis les crédits d'impôt remboursables – peut être critiqué car elle ne permet d'atteindre que la population imposable, les contribuables non imposables étant de fait exclus de ce type d'aide. Le rapport du groupe de travail sur la fiscalité des ménages⁵⁴ estime d'ailleurs que 36 % des dépenses fiscales sont concentrées sur le dernier décile de revenus.

c) La décote

Parmi les différentes réductions d'impôt applicables à l'IR, la décote est un mécanisme spécifique qui détermine les conditions d'entrée dans le barème progressif. Il favorise les revenus modestes en permettant de minimiser, voire d'annuler, l'impôt dû. Toutefois, la décote rend également le calcul de l'impôt plus complexe.

Concrètement, le principe de la décote consiste à diminuer l'impôt brut, dans la limite de son montant, d'une somme égale à la différence entre le plafond de la décote (508 euros au titre de l'imposition des revenus 2013) et la moitié du montant de la cotisation d'impôt brut. Au final, plus le plafond de la décote est élevé, plus grand est le nombre de contribuables bénéficiant d'une minoration ou d'une exonération d'impôt.

Introduite en 1981, la décote avait initialement pour objet de retarder l'entrée dans le barème de l'IR des célibataires qui ne pouvaient bénéficier du quotient familial. Ce mécanisme a été généralisé à l'ensemble des contribuables en 1986, entraînant alors l'exonération de 2 millions de personnes. En 2013, 13,5 millions de ménages ont bénéficié de la décote pour un coût de 2,2 milliards d'euros.

En 2013 et 2014, le plafond de la décote a fait l'objet de revalorisations exceptionnelles au-delà de l'inflation, notamment afin d'atténuer les effets du gel du barème de l'IR pour l'impôt dû au titre de 2011 et 2012. Ainsi, avec le plafond applicable aux revenus de 2013, les contribuables dont la cotisation d'impôt est inférieure ou égale à 339 euros sont exonérés et ceux dont la cotisation est inférieure ou égale à 1 016 euros bénéficient d'un allègement.

⁵⁴ Rapport du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, établi par Dominique Lefebvre, député et François Auvigne, inspecteur général des finances, avril 2014.

Tableau n°6 : évolution des seuils d'application du mécanisme de la décote*(En €)*

Année de perception des revenus	2009	2010	2011	2012	2013
Montant de la décote	433	439	439	480	508
« Seuil de sortie » : montant d'IR maximum pour un allègement	866	878	878	960	1016
« Seuil d'exonération » : montant d'IR maximum pour une exonération	289	293	293	320	339
Compte tenu du seuil de 61 € à recouvrer	329	333	333	360	379

Source : commission des finances du Sénat (2013)

Ce mécanisme vient encore d'être complexifié davantage par l'introduction d'une dimension conjugale dans la décote dans le PLF 2015, avec 1 135 euros pour un célibataire et 1 870 euros pour un couple, au titre de l'imposition des revenus 2014, simultanément à la suppression de la tranche d'imposition à 5,5%⁵⁵.

Si elle permet de cibler les ménages aux revenus modestes, la décote entraîne des problèmes de lisibilité de l'entrée dans le barème, en déformant ce dernier. Cette difficulté avait amené le Conseil des impôts en 2000 à envisager la suppression de la décote⁵⁶. Toutefois, les mesures alternatives proposées n'avaient pas été jugées satisfaisantes :

- une suppression progressive en contrepartie d'un élargissement de la tranche à taux 0 – réforme adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 1997 puis abandonnée – aurait un coût trop élevé ;
- le retour à un abattement d'impôt « personne seule », du type de celui existant entre 1972 et la création de la décote, créerait un nouvel effet de seuil que la décote avait précisément pour objet de lisser.

Le problème de la déformation du barème de l'IR liée à la décote a été souligné dans le cadre du groupe de travail sur la fiscalité des ménages⁵⁷, en lien avec les effets de seuil engendrés par les différentes modalités d'attribution d'allègements fiscaux ou sociaux.

⁵⁵ La formule de la décote a été parallèlement modifiée, l'impôt brut étant désormais diminué, dans la limite de son montant, de la différence entre le plafond de la décote et son montant (art. 2 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015).

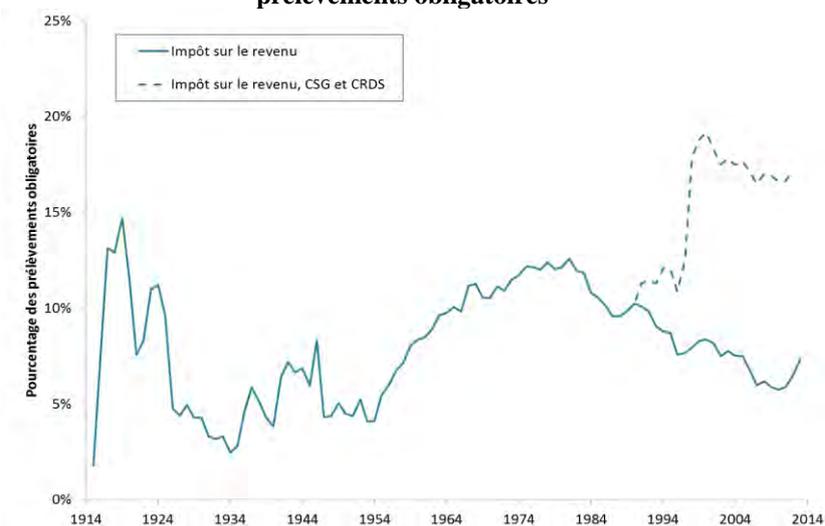
⁵⁶ Conseil des impôts, « L'imposition des revenus », op. cit., pages 125-126.

⁵⁷ Rapport du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, op. cit.

d) Un récent ressaut du produit de l'IR

Le rendement de l'IR a stagné entre 46 et 50 milliards d'euros tout au long des années 2000, et même baissé en valeur relative des prélèvements obligatoires depuis le début des années 1980. Toutefois, les mesures introduites en 2011, 2012 et 2013 ont entraîné un net ressaut du produit de cet impôt : celui-ci a atteint 59,5 milliards d'euros en 2012 et 67,0 milliards d'euros en 2013 selon les données définitives⁵⁸. Après une révision à la baisse dans le cadre de la 2^{ème} LFR pour 2014, les prévisions de recettes d'IR pour 2014 s'établissent à 68,3 milliards en 2014. Ainsi, le produit de l'IR aura progressé de près de 44% entre 2010 et 2014. Son rendement devrait cependant à nouveau être en tendance baissière en 2015.

Graphique n°2 : part de l'impôt sur le revenu (et de la CSG) dans les prélèvements obligatoires



Source : institut des politiques publiques

Le tableau ci-après⁵⁹ présente les principales mesures expliquant la forte augmentation du rendement de l'IR ces quatre dernières années⁶⁰. On peut noter également que la soumission au barème de l'IR des dividendes et des produits de placement, ainsi que la fiscalisation des heures supplémentaires ont permis un élargissement de l'assiette de l'IR, passée de

⁵⁸ Recettes hors prélèvements libératoires s'agissant de 2012.

⁵⁹ Un tableau encore plus complet de toutes les mesures modifiant l'impôt sur le revenu et la CSG entre 2007 et 2014 est disponible sur le site internet du CPO.

⁶⁰ Même si elle a été décidée en 2008, la suppression de la « demi-part des veuves » a été étalée dans le temps et s'est faite sentir sur la période. A partir des revenus 2013, le bénéfice n'est maintenu que pour les personnes ayant élevé seules leurs enfants pendant au moins cinq ans.

810 milliards d'euros pour les revenus 2010 à 856 milliards d'euros pour les revenus 2012.

Tableau n°7 : mesures nouvelles et de transferts sur l'impôt sur le revenu entre 2012 et 2015

(En Md€)

Texte	Mesure	2012	2013	2014	2015
	MN	5,6	8	2,3	-1,4
	Aménagements du CIDD	0,9	0,4		
LFI 2009/LFI 2011	Limitation du bénéfice de la 1/2 part sup aux seuls contribuables vivant seuls ayant eu à charge un enfant pendant au moins 5 ans	0,4	0,4	0,3	
LFI 2011	Révision des modalités de déclarations de revenus (mariage, PACS, divorce)	1			
LFI 2011	Réduction de 10% d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0,4			
LFR2 2011	Modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières - impact IR	0,8	0,1		
LFI 2012	Instauration d'une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus	0,6			
LFI 2012	Nouvelle réduction de 15% d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu		0,5		
LFR4 2011	Désindexation du barème de l'IR	1,6	1,5		
LFR2 2012	Fiscalisation des heures supplémentaires à compter du 1er août 2013		0,6	1	
LFI 2013	Mise en place d'un acompte sur intérêts et dividendes - impact IR		3,7	0,3	-0,2
LFI 2013	Réforme de l'imposition des plus-values mobilières (PVM)		0,3		
LFI 2013	Tranche à 45 %		0,3		
LFI 2013	Baisse du plafond du QF à 2 000€		0,6		
LFI 2013/LFI 2014	Mesures de décote - impact IR		-0,3	-0,2	
LFR3 2013	CICE - impact IR			-0,5	-0,2
LFI 2014	Quotient familial (abaissement du plafond à 1500€)			1	
LFI 2014	Suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu (IR) des majorations de pension			1,2	
LFI 2014	Suppression de l'exonération d'IR de la participation de l'employeur aux contrats collectifs complémentaires			1	
LFI 2014	Réforme de l'imposition des plus-values immobilières (PVI)		-0,2	-0,6	0,3
LFI 2014	Réforme de l'imposition des plus-values mobilières (PVM)			-0,3	0,1
LFI 2014	STDR			0,9	
LFR1 2014	Mesure bas de barème : réduction d'impôt exceptionnelle			-1,3	1,3
PLF 2015	Mesure bas de barème : suppression de la première tranche, réforme de la décote				-2,6
PLF 2015	Mesure CIDD				-0,2
PLF 2015	Mesure PVI			0	-0,1
	Autres	-0,2	0,2	-0,2	0,3
	Transfert de recettes		-0,5	0,2	0,2
	MN + transferts	5,6	7,6	2,6	-1,2

Note de lecture : un signe (-) indique une perte de recettes ; un signe (+) correspond à une recette supplémentaire. LFI : loi de finances initiale ; LFR : loi de finances rectificative

Sources : DGT. Documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances – Rapport économique et financier T.I - PLF2015.

Tableau n°8 : mesures nouvelles sur la CSG entre 2012 et 2015

Texte	Mesure	2012	2013	2014	2015
LFSS 2014	Réforme des plus-values immobilières (PVI) : incidence sur les ASSO		0	0	0,2
LFSS 2014	Mesure "taux historiques": incidence sur les ASSO - placement		0	0	0,2
LFSS 2013	Paquet "indépendants" - Suppression de la double déduction forfaitaire pour frais professionnels - CSG		0,1	0	0
LFR 2012	Assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus immobiliers des non-résidents	0	0,1		
LFSS 2012	Réduction de l'abattement forfaitaire de CSG pour frais professionnels de 3% à 1,75%	0,8			
LFSS 2011	Contrecoup de la taxation" au fil de l'eau" des contrats d'assurance-vie	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
LFR2 2011	Modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières	0,5	0		
LFSSR 2011	Exit tax sur les plus-values : incidence PS		0,2	-0,2	
LFI 2009	Effet indirect de la limitation du bénéfice de la demi-part supplémentaire aux seuls contribuables vivant seuls ayant eu à charge un enfant pendant au moins cinq ans				0,3
	Autres mesures	0,1	0,2	0,1	0,2
Total		1,2	0,5	-0,3	0,7

Sources : DGT. PLF2015 et PLFSS2015.

Note : Pour les mesures affectant l'ensemble des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, seul l'impact a été retenu

Concernant la concentration de l'IR, les évolutions sont moins nettes. Le nombre de foyers imposés a augmenté de 939 000 entre les revenus 2010 et les revenus 2011, notamment sous l'effet du gel du barème. Par rapport au début des années 2000, la part de foyers non imposés a cependant légèrement diminué de 52,6 % en 2003, au titre des revenus de 2002, à 50,1 % en 2012, pour les revenus de 2011.

Par ailleurs, une tendance à la baisse du nombre de foyers imposables non imposés – c'est-à-dire dont la cotisation d'IR a été annulée par divers mécanismes – est observée depuis l'imposition des revenus de 2008. Environ 2,4 millions de foyers imposables ont acquitté une cotisation d'IR inférieure ou égale à 0 au titre des revenus 2011 contre 2,9 millions au titre des revenus 2009. Le nombre de contribuables effectivement imposés sur leurs revenus de 2011 s'élève ainsi à un peu plus de 18 millions.

La répartition du produit de l'IR par décile est demeurée relativement stable entre 2011 et 2012, à l'exception d'une légère baisse de la part du montant acquitté par le dernier décile. Le produit de ce dernier demeure toutefois très concentré puisque les 10 % des foyers disposant des plus hauts revenus acquittent 70 % du produit net de l'IR.

Enfin, s'il apparaît que la réforme du barème de l'IR opérée en 2006 a globalement réduit la progressivité de cet impôt, celui-ci demeure le principal instrument fiscal participant à la réduction des inégalités de niveau de vie.

Le vote en loi de finances pour 2015 de la suppression de la 1^{ère} tranche à 5,5% et les aménagements subséquents du barème et de la décote (par ailleurs conjugalisée) vont réduire à nouveau le nombre de contribuables de l'IR. En effet, décaler le seuil d'imposition de 6 011 à 9 690 euros par part, et étaler la décote jusqu'à 17 793 euros⁶¹ concernera 9 millions de ménages, dont plus de 3 millions sortiront de l'assujettissement à l'IR.

Pour éviter les effets en cascade liés à la sortie de nombreux ménages de l'impôt, le mode de calcul de la CSG pour les retraités a par ailleurs été modifié dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2015, pour dorénavant s'appuyer sur le revenu fiscal de référence, et non plus sur le montant d'impôt payé. Cette mesure a notamment pour objet d'éviter qu'environ 500 000 retraités à revenu relativement élevé mais bénéficiant de réductions d'impôts importantes, ne bénéficient d'un taux réduit de CSG.

Il n'est toutefois pas acquis que le ressaut de rendement de l'IR observé depuis 2011 se poursuivra dans les années à venir. Il s'avère tout d'abord que le produit réel de l'impôt apparaît systématiquement inférieur aux prévisions initiales (5 milliards d'euros d'écart en 2013, 6 milliards en 2014 selon les dernières prévisions ajustées) ces dernières années, comme si le rendement ne parvenait pas à dépasser le seuil de 70 milliards d'euros. La suppression de la 1^{ère} tranche et l'ajustement de la décote et du barème dans la loi de finances pour 2015 pourraient au final marquer la limite du regain de rendement budgétaire de l'IR.

C - La montée en puissance de la CSG

À la suite des élargissements successifs, les recettes de CSG sont passées de 3,7 milliards d'euros⁶² en 1991 à près de 91 milliards d'euros en 2013. Cet accroissement est particulièrement important à compter du basculement des cotisations d'assurance maladie vers la CSG en 1998, et depuis, le produit de la CSG a progressé plus rapidement que le PIB.

⁶¹ 17 793 euros pour une part et 32 733 euros pour un couple imposé sur deux parts.

⁶² En euros courants.

1 - Des augmentations de taux et des élargissements d'assiette

Conçue à l'origine comme un prélèvement se substituant aux cotisations sociales, avec un taux faible (1,1 %), la CSG n'a cessé d'évoluer, au point de connaître un véritable « *changement d'échelle* ».

Tableau n°9 : les principales évolutions de la CSG (1991-2013)

Date	Mesure	Nature	Bénéficiaire	Taux	Déductibilité	Taux cumulé
1991	Création de la CSG		Branche famille			
	- revenus d'activité	Substitution		1,1 %	Non	1,1 %
	- revenus de remplacement	Augmentation		1,1 %	Non	1,1 %
	- revenus du capital	Augmentation		1,1 %	Non	1,1 %
1993	Hausse nette de la CSG	Augmentation	FSV	1,3 %	Non	2,4 %
1997	Création de la CSG maladie		Branche maladie	1 %	Oui	3,4 %
	- revenus d'activité	Substitution	Branche maladie	1 %	Oui	3,4 %
	- revenus de remplacement ¹³⁰	Augmentation	Branche maladie	1 %	Oui	3,4 %
	- revenus du capital	Augmentation	Branche maladie	1 %	Oui	3,4 %
	Création de la CSG jeux	Augmentation	Tous	3,4 %	Non	3,4 %
	Élargissement de l'assiette	Augmentation	Branche famille ¹³¹			
1998	Hausse de la CSG maladie		Branche maladie	4,1 %	Oui	7,5 %
	- revenus d'activité	Substitution	Branche maladie	2,8 %	Oui	6,2 %
	- revenus de remplacement ¹³²	Substitution	Branche maladie	4,1 %	Oui	7,5 %
	- revenus du capital	Augmentation	Branche maladie	4,1 %	Oui	7,5 %
	- mises et gains de jeux	Augmentation	Branche maladie	4,1 %	Non	7,5 % ¹³³
2005	Hausse de la CSG		Tous	0,15 %	Partielle	Taux facial inchangé
	- Baisse de l'abattement pour frais sur les revenus d'activité et allocations chômage	Augmentation	Branche maladie	0,4 %	Oui	6,6 %
	- pensions de retraite	Augmentation	Branche maladie	0,7 %	Oui (non à partir de 2013)	8,2 %
	- revenus du capital	Augmentation	Branche maladie	2 %	Non	9,5 %
	- mises et gains de jeux	Augmentation	Branche maladie			
2006/2013	Élargissements de l'assiette sur les revenus du capital	Augmentation	Tous			
2012	Baisse de l'abattement pour frais pour les revenus d'activité et allocations chômage	Augmentation	Tous	0,09 %	Partielle	Taux facial inchangé

Note : ce tableau présente l'affectation des parts de CSG au moment de leur création et ne préjuge pas de la modification ultérieure de leur affectation

Source : Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (2013)

La CSG a d'abord été marquée par une hausse de ses taux. Sa création initiale au taux de 1,1 point s'est accompagnée d'une baisse du taux des cotisations plafonnées de 1,05 point. Parmi les différentes augmentations de taux, celles de 1997 (+ 1 % pour chaque cédule) et de 1998 (+ 4,1 % sur les revenus d'activité, du capital, des jeux et + 2,8 % pour les revenus de remplacement) sont intervenues en substitution de cotisations sociales « maladie » (respectivement -1,3 et - 4,75 points pour les salariés).

Des hausses nettes, sans baisse corrélative de cotisations sociales, sont également intervenues en 1993 (+ 1,1 %) au profit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et en 2005 au profit de la branche maladie.

Cependant, les taux apparents de CSG sont restés stables depuis près de dix ans. Ils se caractérisent désormais par une différenciation selon le type de revenus.

L'élargissement de l'assiette de la CSG a également été une évolution constante depuis sa création. Une quatrième composante de la CSG, assise sur les mises et gains de jeux, a été créée en 1997. La même année, l'assiette de la CSG sur les revenus d'activité salariaux a été élargie aux contributions patronales de retraite et de prévoyance complémentaire et aux indemnités de rupture du contrat de travail. Les indemnités journalières perçues (maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles) ont également été intégrées à l'assiette des revenus de remplacement.

S'agissant de la CSG sur les revenus du capital, son assiette a été élargie en 1997 notamment aux produits d'épargne logement et d'assurance vie, ainsi que tout au long de la période⁶³ allant de 2006 à 2013. Enfin, l'abattement pour frais professionnels sur les revenus d'activité salariaux⁶⁴ a été réduit de 5 % à 3 % en 2005, puis de 3 % à 1,75 % en 2012 et l'application en matière sociale de la déduction fiscale forfaitaire de 10% pour les travailleurs indépendants dont les revenus sont imposés comme des traitements et salaires⁶⁵ a été supprimée en 2013.

Parmi les modifications présentées dans le tableau ci-dessus, le basculement quasi-intégral des cotisations d'assurance maladie⁶⁶ des actifs salariés et des retraités vers la CSG, prévu par les lois de financement de la sécurité sociale pour 1997 et 1998, représente certainement l'évolution la plus importante depuis 1991. Cette substitution fut présentée comme un moyen d'améliorer les modalités de financement de la sécurité sociale, grâce à une assiette plus large et plus dynamique, et comme une mesure de « justice sociale », car elle participait au rééquilibrage des prélèvements entre les revenus du travail et les revenus du capital.

⁶³ Relèvement puis suppression du seuil d'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières, élargissement de l'assiette des revenus fonciers, imposition des revenus identifiés dans le cadre du contrôle fiscal, taxation des produits d'assurance vie en cas de décès, refonte de l'abattement pour durée de détention des plus-values immobilières, imposition aux prélèvements sociaux des revenus fonciers et des plus-values immobilières des non-résidents.

⁶⁴ Sur le revenu principal (salaire, primes...) et applicable sur la partie ne dépassant pas 4 plafonds annuels de la sécurité sociale

⁶⁵ Rémunérations dites « article 62 ». La possibilité de déduction des frais professionnels au réel a été maintenue pour cette catégorie.

⁶⁶ À l'exception de 0,75 point qui sont souvent considérés comme dus au titre des indemnités journalières d'assurance maladie.

Toutefois, le rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale relevait qu'il ne s'agissait pas d'une opération neutre. La différence d'assiette entre les cotisations sociales et la CSG conduisit en effet, en dépit de l'ajustement des taux, à un alourdissement net des prélèvements de 4,5 milliards de francs⁶⁷.

Tableau n°10 : taux et montants CSG par type de revenus en 2013

(En Md€)

	Taux	Montants
Revenus d'activité	7,5 %	63,8
Revenus de remplacement	de 3,8 % à 6,6 %	16,9
Revenus du capital	8,2 %	9,9
Revenus des jeux	de 6,9 % à 12 %	0,3
Total		90,9

Source : Direction de la sécurité sociale

En dépit d'une contraction en 2009, sous l'effet du repli de la masse salariale du secteur privé, la CSG constitue une recette dynamique : la valeur du point de CSG, toutes assiettes confondues, est passée de 11,3 milliards d'euros en 2010 à 12,3 milliards d'euros en 2013.

2 - L'introduction d'éléments de progressivité dans la CSG

Parallèlement aux hausses de taux et aux élargissements d'assiette successifs de la CSG, certains aménagements ont été introduits par le législateur afin d'atténuer la proportionnalité ou, à l'inverse, pour rendre la CSG légèrement progressive.

En premier lieu, la proportionnalité de la CSG est atténuée par l'existence d'une exonération de CSG sur les revenus de remplacement, pour les retraités et les chômeurs les plus modestes. Pour bénéficier de cette exonération, ces derniers doivent disposer d'un revenu inférieur au seuil d'allègement en vigueur pour la taxe d'habitation. Environ un tiers de l'assiette de la CSG sur les revenus de remplacement est ainsi exonérée.

En second lieu, la différenciation des taux de CSG selon les types et les niveaux de revenu tend également à modérer la proportionnalité de cette imposition. Depuis la hausse de 4,1 points du taux de CSG sur les revenus d'activité et de remplacement, en 1998, un taux réduit de 3,8 % existe pour les retraités et les chômeurs situés dans une tranche de revenus intermédiaire, c'est-à-dire ceux dont le revenu fiscal de référence est supérieur au seuil équivalent à celui fixé pour bénéficier de l'exonération d'impôts locaux mais dont la cotisation due au titre de l'IR est inférieure à

⁶⁷ Rapport n° 385 (1997-1998) déposé par Alfred Recours, député, au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, page 21.

61 euros⁶⁸. De plus, les taux pleins de CSG sur les revenus de remplacement sont inférieurs à celui de la CSG sur les salaires : 6,2 % puis 6,6 % depuis 2005 pour les retraités et 6,2 % pour les chômeurs contre 7,5 % pour les salariés. En outre, la progressivité de la CSG a été accrue par la fixation d'un taux de CSG plus élevé sur les revenus du patrimoine et sur les produits de placement (8,2 %), plus importants chez les ménages aisés.

Enfin, le maintien de la non-déductibilité partielle de la CSG et de la non-déductibilité totale des 0,5 % de la CRDS de l'assiette de l'IR contribuent également à renforcer la progressivité d'ensemble du système d'imposition des ménages. Le Haut conseil du financement de la protection sociale a estimé que la non-déductibilité de 2,4 points de CSG et de 0,5 point de CRDS sur les revenus d'activité et de remplacement entraîne, pour les contribuables appartenant à la tranche supérieure de l'IR, une augmentation d'un point du taux marginal d'imposition⁶⁹.

Tableau n°11 : régime de déductibilité de la CSG en fonction des types de revenus

(En Md€)

	Taux global de CSG	CSG déductible		CSG non déductible		Part déductible de CSG
		Taux	Montant	Taux CSG	Montant	
Revenus d'activité	7,5 %	5,1 %	43,1	2,4 %	20,6	68 %
Revenus de remplacement*	6,6% / 6,2 %	4,2 % / 3,8 %	10,7	2,4 %	6,2	64 %
Revenus du capital	8,2 %	5,1 %	6,2	3,1 %	3,8	62 %
Total	-	-	60,0	-	30,6	67 %

* Pour les seuls contribuables imposables à l'IR.

Source : CPO (d'après les données de la Cour des comptes, 2013)

⁶⁸ A partir de 2015 ce critère est remplacé par un critère fondé également sur le revenu fiscal de référence (seuil fixé à 13 900 euros pour une personne seule en métropole, cf. article 7 de la LFSS pour 2015).

⁶⁹ Haut conseil du financement de la protection sociale, « État des lieux du financement de la protection sociale. Tome I », page 36.

Tableau n°12 : principaux taux de CSG et principales exonérations

Nature des revenus	Taux global de CSG	Assiette
Revenus du capital		
Revenus du patrimoine (revenus fonciers, rentes viagères constituées à titre onéreux, plus-values taxées à l'IR à un taux proportionnel, revenus de capitaux mobiliers, essentiellement de source étrangère, pour lesquels le prélèvement forfaitaire obligatoire ne s'applique pas)	8,2 %	
Revenus de placement (plus-values immobilières, produits de placement à revenu fixes soumis au prélèvement forfaitaire obligatoire, plans et comptes épargne logement, assurance-vie, plan épargne populaire, plan d'épargne en action etc.)	8,2 %	
Revenus d'activité		
Salaires, primes et indemnités diverses, avantages en nature ou en espèce	7,5 %	98,25 % du revenu brut (salaire + primes) si le montant ne dépasse pas 4 fois le plafond SS; au-delà 100 % du revenu brut
Revenus de remplacement		
Allocations chômage	6,2 %	98,25 % du revenu brut si le montant ne dépasse pas 4 fois le plafond SS ; au-delà, 100 % du revenu brut. Pas d'application de la CSG si elle a pour effet de réduire le montant des allocations en deçà du Smic mensuel.
Pensions de retraite, d'invalidité	6,6 % (ou 3,8 % si faibles revenus)	100 % du revenu brut
Allocations de préretraite	7,5 %	100 % de l'allocation brute
Indemnités journalières de sécurité sociale	6,2 %	100 % des indemnités
Principales exonérations		
<ul style="list-style-type: none"> • Intérêts des sommes inscrites sur le livret A, sur le livret jeune, livret d'épargne populaire, livret de développement durable, livret d'épargne-entreprise • Allocations familiales • Allocation aux adultes handicapés • Allocation d'éducation de l'enfant handicapé • Allocation personnalisée d'autonomie • Pensions de retraite ou d'invalidité dans certains cas (RFR inférieur à un seuil équivalent à celui applicable pour les exonérations de TH) • Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, retraite du combattant, pensions temporaires d'orphelin • Prestations de prévoyance dans le cadre de contrats souscrits à titre privé • Allocations chômage dans certains cas (RFR inférieur à un seuil équivalent à celui applicable pour les exonérations de TH) • Prime de retour à l'emploi et prime forfaitaire mensuelle versées aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation temporaire d'attente (ATA) reprenant une activité professionnelle. • Indemnités versées dans le cadre de l'accomplissement d'un volontariat international ou de solidarité internationale • Allocations et primes versées dans le cadre d'un contrat de volontariat pour l'insertion • Bourses versées aux étudiants sous condition de ressources • Certaines pensions alimentaires 		

Source : CPO (d'après les données de la Cour des comptes)

3 - La création de nouvelles contributions sociales sur le modèle de la CSG

Un certain nombre de prélèvements sociaux suivent la même logique que la CSG et portent sur des revenus totalement ou partiellement exclus de l'assiette des cotisations sociales. Certains préexistaient à la CSG, comme les prélèvements sociaux sur les revenus du capital, d'autres ont été institués ultérieurement, sur son modèle. Cet ensemble de taxes additionnelles affectées à la sécurité sociale représente 15,9 milliards d'euros en 2013.

Dans un souci de lisibilité, la Cour des comptes a recommandé à plusieurs reprises de regrouper au sein de la CSG la plupart de ces déclinaisons, à l'exception de la CRDS⁷⁰, instituée en principe à titre temporaire jusqu'à l'extinction de la dette sociale.

a) La contribution pour le remboursement de la dette sociale

Créée par l'ordonnance du 24 janvier 1996⁷¹, la CRDS est le premier prélèvement conçu sur le modèle de la CSG. Comme cette dernière, elle comporte plusieurs contributions juridiquement distinctes frappant les revenus d'activité et de remplacement, les revenus du patrimoine et les produits de placement, au taux unique de 0,5 %. Cependant, son assiette est plus large que celle de la CSG : elle inclut également les prestations familiales, les aides personnelles au logement et les ventes de métaux précieux et d'objets d'art.

La CRDS présente la spécificité d'être affectée intégralement à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), qui a pour mission de reprendre et d'amortir les déficits des régimes de base de la sécurité sociale. De ce point de vue, le dynamisme et le rendement élevé de la CRDS sont deux qualités essentielles. Son rendement est ainsi passé de 3,9 milliards d'euros⁷² en 1997 à 6,6 milliards d'euros en 2013.

b) Les contributions de solidarité pour l'autonomie

La contribution de solidarité pour l'autonomie a été créée en 2004⁷³, en lien avec le mécanisme de la « journée de solidarité ». Elle est acquittée

⁷⁰ Cf. Cour des comptes, Rapports sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012 et pour 2013.

⁷¹ Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

⁷² En euros courants.

⁷³ Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

par les employeurs et correspond à 0,3 % de la masse salariale. Les revenus du capital y sont également soumis sous la forme d'une contribution additionnelle de 0,3 % au prélèvement social sur les revenus du capital, pour un montant de 0,4 milliards d'euros en 2013.

Pendant de la contribution de solidarité pour l'autonomie pour les revenus de remplacement, la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie est l'une des déclinaisons les plus récentes de la CSG. En vigueur depuis le 1^{er} avril 2013 au taux de 0,3 %, elle est assise uniquement sur les pensions de retraite et d'invalidité et les allocations de préretraite des retraités imposables à l'impôt sur le revenu. Les retraités exonérés de CSG ou bénéficiant du taux réduit de 3,8 % ne sont pas redevables de cette contribution. Son produit, estimé à 645 millions d'euros en année pleine, a été affecté indirectement au FSV en 2013 et en 2014. À compter de 2015, son produit a vocation à être entièrement affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

c) Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital

Apparus au début des années 1980, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital ont connu une phase de développement entre 2008 et 2013. Leur taux cumulé est passé de 11 % à 15,5 % entre ces deux dates, principalement du fait de l'institution ou de l'augmentation de prélèvements annexes à la CSG sur les revenus du capital, tels que le prélèvement social et le prélèvement de solidarité. Hors CSG, CRDS et contribution de solidarité pour l'autonomie, le rendement total de ces prélèvements s'élève à 7,9 milliards d'euros en 2013.

Représentant un taux global de 15,5 %, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital regroupent aujourd'hui :

- la CSG sur les revenus du capital au taux de 8,2 % ;
- la CRDS sur les revenus du capital au taux de 0,5 % ;
- le prélèvement social sur les revenus du capital à 4,5 %⁷⁴ ;
- la contribution de solidarité pour l'autonomie au taux de 0,3% ;
- le prélèvement de solidarité au taux de 2 %⁷⁵.

⁷⁴ Le taux du prélèvement social a été porté de 3,4 % à 4,5 % par la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁷⁵ Le prélèvement de solidarité de 2 % a été créé en remplacement du prélèvement additionnel FNSA de 1,1 % et de la diminution de 0,9 point du taux de prélèvement social par la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

S'agissant de l'assiette de cet ensemble de prélèvements, deux grandes composantes peuvent être distinguées : les produits de placement (60 % de l'assiette totale) et les revenus du patrimoine (revenus fonciers et plus-values mobilières). Les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine sont calculés à partir des éléments de déclaration de revenus et acquittés de manière similaire à l'IR, tandis que les prélèvements sociaux sur les produits de placement sont versés directement par les établissements payeurs ou les notaires.

d) Les prélèvements sociaux sur les paris en ligne

Afin de lever toute incertitude juridique sur la possibilité de prélever des contributions sociales auprès d'opérateurs étrangers, la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux en ligne⁷⁶ a remplacé la CSG et la CRDS par trois nouveaux prélèvements spécifiques sur les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercle en ligne. En 2014, le produit total de ces prélèvements s'élèverait à 217 millions d'euros.

4 - Une imposition devenue plus complexe, et qui s'est éloignée de sa logique initiale

Au cours des vingt dernières années, trois facteurs ont contribué à la relative complexification de la CSG : la différenciation des taux (selon le type de revenus et selon le niveau de revenus pour la CSG sur les revenus de remplacement), la diversification des affectataires (de un à six catégories de bénéficiaires différents⁷⁷) et la création de plusieurs taxes additionnelles.

La CSG par sa nature hybride est donc plus complexe qu'on ne pourrait le penser et n'a cessé depuis sa création de subir des compléments ou des modifications, qui en ont plutôt complexifié le principe et alourdi les modalités.

Par ailleurs, les taux relativement élevés pour un impôt proportionnel semblent avoir atteint un certain plafond, et il semble difficile d'aller au-delà, compte tenu de la charge qu'elle fait peser sur les revenus, sans prendre en compte, compte tenu de son caractère strictement individuel, la capacité contributive du foyer fiscal.

⁷⁶ Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

⁷⁷ En 2013, 61,2 % de la CSG est attribuée à la CNAM, 11,2 % au FSV, 10,8 % à la CNAF, 9,0 % à des régimes d'assurances maladie autres que le régime général, 6,5 % à la CADES et 1,3 % à la CNSA.

Un rapport du Conseil d'analyse économique⁷⁸ avait avancé en 2007 l'idée d'une baisse de 5% du coût du travail par basculement de cotisations patronales financées par une augmentation de 10% de la CSG, après revalorisation des salaires bruts. L'objectif était de baisser le coût du travail grâce au basculement d'assiette vers la CSG, qui est beaucoup plus large que celle des cotisations patronales. Cet élargissement visait ainsi à réduire les prélèvements sur le travail et à augmenter ceux sur les revenus du capital et sur les retraités. Cette proposition a trouvé un nouvel écho dans le dispositif envisagé en 2012 dans le rapport du commissaire général à l'investissement⁷⁹ de basculer 30 milliards d'euros de charges salariales et patronales vers la TVA et surtout la CSG. Ce projet a finalement été abandonné au profit du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui équivalait en 2013 à 4% de la masse salariale des entreprises (hors salaires supérieurs à 2,5 SMIC) et à 6% à partir de 2014.

Paradoxalement, alors qu'elle ne fait pas l'objet des mêmes contestations que l'IR, mité et concentré, la CSG semble également s'être éloignée de sa logique initiale, du point de vue de sa simplicité et de son taux relativement élevé pour un impôt proportionnel individuel, qui ne tient pas compte de la capacité contributive des foyers fiscaux.

II - Équité verticale et progressivité d'ensemble du système socio-fiscal

Dans sa lettre de saisine, la commission des finances du Sénat a interrogé le CPO sur la progressivité de l'imposition des revenus et son rôle dans la redistribution. Il apparaît que sa moindre contribution à la réduction des inégalités, en dépit d'une progressivité réelle, s'explique par le poids relativement peu important de l'ensemble IR/CSG au sein des prélèvements obligatoires.

A - La redistribution s'effectue, en France, davantage par les prestations que par l'imposition des revenus

Comme l'ont souligné de nombreuses études économiques et le rapport du CPO sur la progressivité et la redistributivité des prélèvements

⁷⁸ « Crise et croissance : une stratégie pour la France », Gilbert Cette, Elie Cohen, Mathilde Lemoine et Philippe Aghion (2007).

⁷⁹ « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », rapport au Premier ministre. M. Louis Gallois, 5 novembre 2012.

obligatoires en 2011⁸⁰, le bilan redistributif des politiques publiques ne s'analyse pas à la lumière de la seule progressivité du système de prélèvements. Il faut aussi prendre en compte l'ensemble des prélèvements et des transferts affectant le revenu des ménages, et avoir conscience du caractère relatif de la mesure du rôle relatif des impôts ou des prestations⁸¹.

Encadré n°4 : redistribution et progressivité des impôts

La redistribution désigne l'ensemble des transferts, monétaires ou en nature, effectués par la puissance publique entre les individus ou les ménages. Le champ de la redistribution dépasse largement celui des seuls prélèvements obligatoires, qui ont dans le même temps d'autres finalités.

La forme la plus immédiate de redistribution consiste à réduire les inégalités entre ménages de niveaux de vie différents : c'est la redistribution verticale. La redistribution consiste aussi à effectuer des transferts, à niveau de vie donné, selon des critères comme la composition du ménage, l'âge, une situation de handicap ou une zone géographique : c'est la distribution horizontale. Il existe aussi une redistribution intergénérationnelle et une redistribution au cours du cycle de vie.

La progressivité d'un impôt n'assure pas en soi une forte redistributivité. Ainsi, la progressivité est une condition nécessaire, mais pas suffisante, de la redistribution. L'évolution de la progressivité de l'ensemble des prélèvements dépend à la fois de l'évolution de leur poids par rapport au PIB, mais aussi de l'évolution de la progressivité de chacun d'eux. En outre, la redistributivité d'un système socio-fiscal s'apprécie autant par les prestations que par les prélèvements.

Le barème ne saurait être l'unique critère d'appréciation de la redistributivité, qui est également très dépendante de la distribution des revenus à laquelle les prélèvements ou les prestations s'appliquent et des montants en jeu. Un impôt dont le barème est très progressif peut avoir des propriétés redistributives limitées. C'est le cas, par exemple, si le barème est proportionnel dans la majeure partie de la distribution des revenus puis très progressif à partir d'un certain niveau de revenu qui concerne peu de monde. De même, un impôt très progressif mais d'importance financière faible n'aura que peu d'effets redistributifs.

Aujourd'hui, la redistribution opérée par le système socio-fiscal est relativement importante, même si les écarts importants de revenus peuvent l'expliquer. D'après les analyses menées par le CPO dans le cadre du rapport sur la fiscalité des ménages, cette redistribution réduit de 40 % les écarts de niveau de vie entre les 10 % des ménages les plus modestes et les 10 % les plus aisés. Ainsi, le rapport inter-décile qui rapporte le 9^{ème} décile de niveau de vie au 1^{er} décile est réduit, grâce à cette redistribution, de 6,6 à 3,5.

⁸⁰ CPO « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs », mai 2011.

⁸¹ Soient un contribuable A imposé à 200 000 euros et un contribuable B disposant de 10 000 euros. Si l'on prend à A 20 000 euros pour le donner à B, le revenu de A sera multiplié par 3, tandis que B n'aura perdu que 10%.

La France serait d'après l'OCDE l'un des pays où les inégalités semblent se réduire le plus après taxes et transferts. Après redistribution, l'indice de Gini⁸² serait, en France, proche de la moyenne des pays, alors qu'il semble que les inégalités y soient plus développées, notamment par rapport aux pays nordiques. Il faut néanmoins noter que ces évaluations restent sujettes à un certain nombre de fragilités. En particulier, si les données sont contrôlées par des experts nationaux (pour la France les données sont fournies par l'INSEE), leur harmonisation par l'OCDE oblige à faire des choix méthodologiques qui ne sont pas forcément les plus pertinents pour chaque pays considérés individuellement⁸³.

⁸² Le coefficient de Gini, aussi appelé indice de Gini, est une mesure statistique qui permet de mesurer des disparités dans une population donnée. Le coefficient de Gini est utile pour synthétiser l'inégalité de salaire, de revenu et de niveau de vie. Il varie entre 0 et 1. Le coefficient de Gini est égal à 0 dans un pays où il existe une égalité parfaite, où tous les salaires, les revenus et les niveaux de vie sont égaux. À l'inverse, il est égal à 1 lorsque, dans un pays donné, tous les salaires et les revenus seraient nuls sauf un. Plus l'indice de Gini est élevé, plus l'inégalité est importante. Le coefficient de Gini est aussi utilisé pour comparer les inégalités de salaires au sein d'une entreprise et pour calculer l'inégalité de richesse ou de patrimoine.

⁸³ Annabelle Mourougane, étude préliminaire sur « Les enjeux budgétaires et économiques de la réforme de l'imposition des ménages » Partie 1 : comparaisons internationales et aménagements de l'imposition pour moduler sa progressivité (2014).

Tableau n°13 : seuils des déciles de niveaux de vie avant et après redistribution
(En € par an)

	Revenu initial	Revenu disponible	Variation de revenu initial à disponible
D1	8 300	10 700	29%
D2	13 690	13 360	-2%
D3	17 700	15 450	-13%
D4	21 510	17 390	-19%
D5	25 160	19 640	-22%
D6	29 310	22 160	-24%
D7	34 270	25 280	-26%
D8	41 250	29 600	-28%
D9	55 060	37 710	-32%
(D9/D1)	6,6	3,5	-47%

Note : Le champ est celui des ménages ordinaires de France métropolitaine. Le revenu initial est constitué de l'ensemble des revenus d'activité et du patrimoine et des revenus de remplacement auquel on soustrait les cotisations sociales chômage et retraite. Pour obtenir le revenu disponible des ménages, on soustrait au revenu initial les cotisations sociales non contributives (y compris patronales) la CSG et la CRDS, les impôts directs et on ajoute les prestations en espèces (hors chômage et retraite).

Source : CPO - Rapport Fiscalité des ménages - Fiche 3 : la redistribution monétaire opérée par le système socio-fiscal – modèle de micro-simulation Saphir, DG Trésor.

D'après les simulations effectuées en France par le Trésor⁸⁴, la redistribution par les prestations sociales contribuerait deux fois plus à la baisse des inégalités de niveau de vie que la fiscalité assise sur les ménages. Les prestations représentent 61 % de cette baisse, dont 24 % pour les minimaux sociaux, 21 % pour les allocations logement et 15 % pour les prestations familiales. Il est important de noter néanmoins que cette analyse, statique, ne prend pas en considération les effets d'incidence que ces mesures peuvent avoir.

Les prélèvements contribueraient quant à eux à la réduction des inégalités à hauteur de 39 %, l'IR étant le seul facteur de redistribution (la CSG n'a pas été prise en compte). Plus que par une forte progressivité de l'impôt cette contribution relativement élevée s'explique essentiellement par l'importance des masses financières en jeu.

⁸⁴ Rapport sur la fiscalité des ménages, op. cit.

Tableau n°14 : effets des prélèvements et des prestations sur les inégalités de niveaux de vie en France

	Pourcentage du revenu disponible	Contribution à la diminution du coefficient de GINI
Prestations	5	61
Allocation logement	1	21
Prestations familiales	2	15
Minima sociaux	1	24
RSA activité	0	2
Prélèvements	9	39
Impôt sur le revenu	7	39
Taxe d'habitation	1	0

Note : la législation et les revenus utilisés ici sont ceux de 2014. L'impôt sur le revenu inclut la Prime Pour l'Emploi (PPE). LA CSG n'est pas incorporée dans l'analyse.

Source : Rapport du groupe de travail sur la fiscalité des ménages- Fiche 3 : la redistribution monétaire opérée par le système socio-fiscal – modèle de micro-simulation Saphir, DG Trésor.

Durant l'année 2013, l'INSEE a observé une augmentation des prélèvements directs à la charge des ménages, en particulier de l'IR, mais la contribution des ménages les plus modestes a été limitée par le caractère progressif de ce transfert. Comme dans le même temps les prestations n'ont été modifiées qu'à la marge, les mesures nouvelles ont donc conduit à une légère diminution des inégalités de niveau de vie⁸⁵. En l'absence de réforme, le rapport entre le niveau de vie moyen des 10% les plus aisés et celui des 10% les plus modestes se serait établi à 6,6. Sous l'effet des nouvelles mesures prises en 2013, ce rapport est passé à 6,5.

Entre 2001 et 2011, le niveau de vie moyen annuel des 10 % les plus pauvres a très peu augmenté : + 0,9 %, soit un gain de 70 euros, une fois l'inflation déduite. À l'opposé, celui des 10 % les plus riches a connu une nette augmentation de +16,4 %, soit un gain de 8 115 euros.

La notion de taux d'imposition économique⁸⁶, permet de souligner le caractère largement redistributif du système socio-fiscal, lorsqu'on intègre l'ensemble des prélèvements non contributifs au salaire brut et aux principales prestations sociales versées. Le tableau suivant, qui montre l'ampleur de la redistribution effectuée au bénéfice des ménages les plus modestes, permet aussi de souligner la contribution somme toute limitée de l'ensemble IR/CSG.

⁸⁵ INSEE « France, portrait social » (novembre 2014).

⁸⁶ « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et la CSG ? » et note annexée « Pour une définition économique du revenu » d'Henri Sterdyniak, revue de l'OFCE (avril 2007).

**Tableau n°15 : fiscalité et redistribution horizontale
(famille avec deux enfants), en euros par mois, en 2013**

	SMIC	4 SMIC	10 SMIC
Salaire brut (1)	1 430	5720	14 302
Cotisations maladie-famille (2)	297	1189	2 975
Cotisations vieillesse-chômage patronale (3)	330	1318	3318
Cotisations vieillesse-chômage salariés (4)	197	789	1836
Exonération bas-salaires (5)	-372		
CSG-CRDS (6)	112	450	1 124
RSA/AL/AF/ARS (7)	371/280/129/60	129	129
IR (8)	0	235	1 846
TVA + accises (9)	327	656	1 284
Impôt-prestations* (10)	-476	2401	7100
Taux net d'imposition économique** (11)	-41,1%	39,2%	46,0%

* (10) = (2)+(6)+(8)+(9)-(5)-(7) ; ** (11) = (10)/((1)+(2)-(4)-(5))

Note : L'objectif est de calculer un taux de prélèvement net, qui soit homogène pour les revenus du travail et ceux du capital. On considère que la distinction cotisations employeurs/salariés n'a pas de sens économique. Par contre, on distingue les cotisations maladie et famille, qui n'ouvrent aucun droit propre, qui sont des impôts comme la CSG ou les prélèvements sociaux, des cotisations retraite et chômage, qui ouvrent des droits propres et sont donc des salaires différés et ne figurent pas dans les impôts. Le taux d'imposition sur la consommation (9) est estimé à 16,7%, avec l'hypothèse de revenus consommés à 100% pour une famille au SMIC et de 80% pour la famille la plus riche.

Source : calculs d'Henri Sterdyniak - OFCE

Le Haut conseil du financement de la protection sociale a mené en 2013 une étude plus large, en élargissant le champ des prélèvements (hors IR) et des prestations (hors retraites)⁸⁷, pour constater que « *prestations et prélèvements font système pour contribuer à la redistribution des revenus avec une relative cohérence entre des prestations de montant élevé et relativement peu différencié en fonction du revenu et un financement fondé sur des prélèvements à assiette large et à taux essentiellement uniforme qui permettent de dégager des ressources importantes* ».

⁸⁷ HCFPS, Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale, juin 2013.

Tableau n°16 : contribution des prestations et des prélèvements de protection sociale à la réduction des inégalités de niveau de vie en 2009

	Part du transfert dans le revenu "ajusté" (en %)	Progressivité du transfert	Contribution à la réduction des inégalités (en %)
	(A)	(B)	(C)
Ensemble des prestations en espèces et en nature	20,7		91,3
Prestations monétaires	7,7	0,82	50,2
Prestations familiales sans conditions de ressources	1,9	0,64	9,7
<i>dont allocations familiales</i>	1,5	0,60	7,0
Prestations familiales sous conditions de ressources et aides à la scolarité	1,0	0,80	6,3
<i>dont socle de la PAJE</i>	0,6	0,66	2,9
<i>dont complément familial</i>	0,2	0,93	1,3
<i>dont allocation de rentrée scolaire</i>	0,2	0,96	1,6
Prestations de logement	1,2	1,12	10,9
Minima sociaux	1,2	1,11	10,5
Allocations chômage	2,4	0,67	12,7
Transferts en nature	13,0	0,40	41,1
APA et aides à la garde	0,9	0,37	2,7
Assurance maladie publique	12,1	0,40	38,4
Ensemble des prélèvements sociaux	-26,4		8,7
Cotisations sociales	-18,7	0,05	6,8
Cotisations salariales	-1,7	0,01	0,1
Cotisations patronales	-16,1	0,05	6,0
Cotisations des indépendants	-0,7	0,11	0,7
Cotisations des retraités	0,0	-0,15	-0,1
Contributions sociales	-7,7	0,03	1,9
CSG sur les revenus du travail	-6,6	0,01	0,3
Contributions sociales sur les revenus du patrimoine	-0,7	0,29	1,6
CRDS	-0,4	0,00	0,0
Ensemble des prestations et prélèvements sociaux	-5,7		100,0

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont la personne de référence n'est pas étudiant. Lecture : la colonne (A) représente le rapport moyen entre le revenu de transfert considéré et le revenu « ajusté » (après estimation du transfert correspondant à l'AMO). La colonne (B) estime la progressivité de chaque transfert (i.e. la différence entre le pseudo-Gini du transfert et le Gini du revenu fiscal) : plus la valeur est positive, plus le transfert réduit les inégalités. La colonne (C) estime les contributions (en %) de chaque transfert à la réduction des inégalités.

Source : Insee-Drees, modèle INES, 2009, cité dans le rapport d'étape du HCFPS de mars 2013

Il en résulte une redistribution qui passe essentiellement par les prestations (91% de l'effet), plutôt que par les contributions (9%). Encore cet effet incorpore-t-il la progressivité des cotisations sociales à la charge des employeurs du fait des allègements généraux sur les bas salaires qui est supposée imputée au revenu des ménages, hypothèse qui reste sujet à débat.

Si cette analyse ne prend pas en compte l'IR, qui ne concerne pas les contribuables les plus modestes, elle sous-estime sans doute l'effet redistributif de la protection sociale, et la part des prestations dans cet effet car elle ne prend en compte que les transferts et pas l'impact des prestations qui ne sont pas des transferts, et qui ont pourtant un effet redistributif notable comme l'assurance maladie obligatoire ou l'assurance vieillesse.

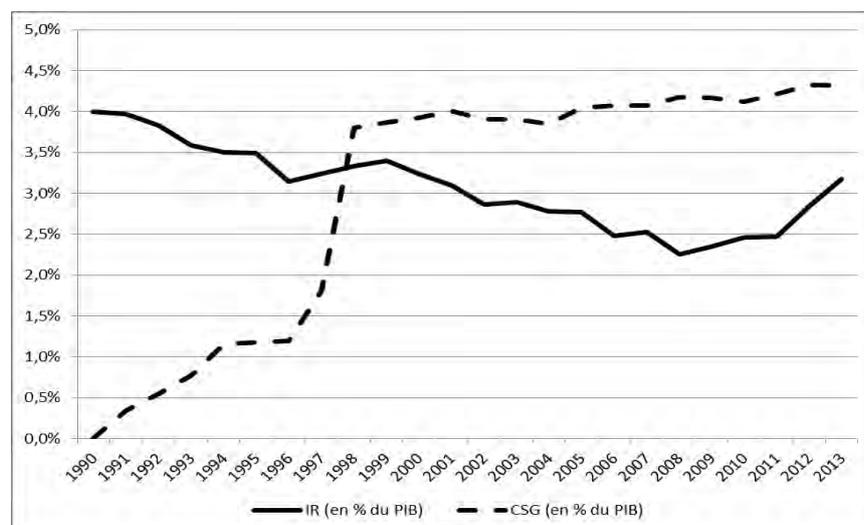
B - Des prélèvements obligatoires qui restent progressifs

1 - Une CSG proportionnelle qui atténue la progressivité globale de l'imposition des revenus

Depuis 1998, le produit annuel de la CSG dépasse celui de l'IR. Cet écart de rendement entre les deux impôts n'a cessé de se creuser jusqu'en 2011, date à laquelle le produit de l'IR était inférieur d'environ 40 % à celui de la CSG. Au cours des dernières années, le ressaut de l'IR a permis de combler en partie ce différentiel. En 2014, le produit de la CSG devrait dépasser les recettes d'IR de plus de 20 milliards d'euros, et de même 40 milliards si l'on tient compte de la CRDS et des autres contributions sociales. En % du PIB, on observe que c'est surtout la part relative de l'IR qui a chuté, jusqu'au récent ressaut, alors que la CSG n'a que peu progressé depuis 1998.

Graphique n°3 : rendement de l'IR et de la CSG 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)

La montée en puissance rapide de la CSG et de ses déclinaisons a entraîné une hausse de l'imposition directe des revenus au cours des années 1990. La part de l'ensemble IR-CSG est passée de 4,5 % du PIB en 1992 à 7,3 % du PIB en 1998, tandis que l'ensemble IR-CSG-CRDS atteignait 7,6 % du PIB en 2012. Cet ensemble représente désormais 17,1 % du total des prélèvements obligatoires, comme en 2000 (17,4 %) mais nettement plus élevé qu'en 1992 (10,8 %).

Cette évolution découle en premier lieu de la progression de la CSG : celle-ci représente environ 10 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 2012. En revanche, le poids de l'IR ne représente plus en 2012 que 7% de l'ensemble des prélèvements obligatoires, en dépit d'une légère remontée, contre près de 13% en 1985.

Le degré de progressivité de l'imposition sur le revenu a beaucoup évolué dans le temps. La forte diminution du poids de l'IR, sous l'influence des baisses de taux et du mitage de son assiette, a contribué à réduire la progressivité globale du système socio-fiscal. En revanche, la mise en place de la CSG a renforcé la progressivité des prélèvements sociaux en remplaçant des cotisations qui étaient dégressives et en élargissant l'assiette aux revenus de patrimoine et de placement qui sont détenus généralement par des ménages dans le haut de la distribution des niveaux de vie. Par ailleurs, l'existence d'exonérations et de taux réduits sur les revenus de remplacement a accru la progressivité de la CSG. Passant par une différenciation en fonction des types de revenus et pas du niveau des revenus, cette progressivité demeure néanmoins limitée.

L'analyse des taux moyens d'imposition par déciles fait ressortir clairement la progressivité de l'ensemble IR/CSG, selon une pente d'abord relativement faible, qui s'accroît à partir du 5^{ème} décile.

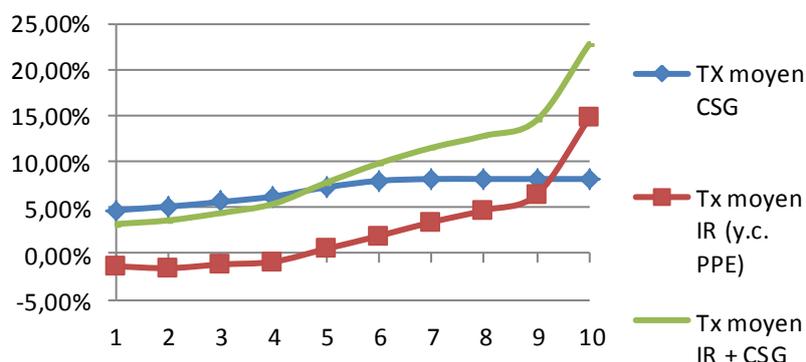
Tableau n°17 : taux moyen d'imposition à l'IR et à la CSG (2013)

Déciles	Taux moyen CSG	Taux moyen IR (y.c PPE)	Taux moyen IR et CSG
D1	4,7 %	-1,4 %	3,2 %
D2	5,1 %	-1,6 %	3,6 %
D3	5,6 %	-1,2 %	4,4 %
D4	6,2 %	-0,9 %	5,4 %
D5	7,2 %	0,5 %	7,7 %
D6	7,9 %	1,9 %	9,8 %
D7	8,1 %	3,4 %	11,5 %
D8	8,1 %	4,7 %	12,8 %
D9	8,1 %	6,4 %	14,5 %
D10	8,1 %	14,7 %	22,8 %
Ensemble	7,7 %	6,5 %	14,2 %

Note : le taux moyen d'imposition est calculé par rapport au revenu déclaré à l'IR (avant abattements éventuels), y compris PV mais hors déficits. Il en résulte des taux moyens de CSG potentiellement supérieurs au taux nominal, car la CSG est assise sur les revenus bruts, supérieurs à ceux déclarés à l'IR. Il convient également de signaler qu'une partie de l'assiette de la CSG n'est pas disponible dans l'échantillon (certains revenus du capital), et qu'une partie importante de la CSG sur les revenus des indépendants n'est pas simulée. Enfin, il n'a pas toujours été possible d'appliquer les bons taux de CSG à certaines assiettes en raison de l'indisponibilité de certaines données (par exemple les allocations de préretraite, normalement taxées à 7,5% se voient ici appliquer la CSG chômage). Calculs : DG Trésor

Le graphique suivant, tiré du tableau précédent, fait ressortir un parallélisme des courbes de progressivité de l'IR (y compris la PPE) et de la CSG concernant le 4 premiers déciles de revenus. C'est après que l'IR assume véritablement sa vocation progressive, particulièrement à partir du 8^{ème} décile, et beaucoup plus fortement ensuite.

Graphique n°4 : taux moyen d'imposition IR, CSG, IR+CSG



Cette analyse est confortée par la répartition du poids de l'impôt acquitté, tel qu'il ressort du tableau suivant. Les contribuables du dernier décile, qui contribuent à hauteur de 70% au produit de l'IR, ne participent qu'à 34% du total de la CSG perçue, et à seulement 49% de l'ensemble IR/CSG.

Tableau n°18 : répartition par décile de revenu imposable de l'IR et de la CSG en 2011

Borne inférieure du revenu imposable	Borne supérieure du revenu imposable	Nombre de contribuables	Revenu imposable		IR		CSG*		IR + CSG	
			Md€	%	Md€	%	Md€	%	Md€	%
0	3 303	3 582 359	2,4	0 %	- 0,04	0 %	0,3	0 %	0,3	0 %
3 303	8 153	3 610 733	21,6	3 %	- 0,41	- 1 %	1,1	2 %	0,7	1 %
8 153	11 446	3 644 061	35,9	4 %	- 0,67	- 1 %	2,2	3 %	1,5	1 %
11 446	14 303	3 654 117	47,3	6 %	- 0,32	- 1 %	3,9	5 %	3,5	3 %
14 303	17 092	3 620 963	56,7	7 %	0,95	2 %	4,8	6 %	5,8	4 %
17 092	20 732	3 592 892	67,6	8 %	1,76	3 %	6,0	8 %	7,7	6 %
20 732	26 288	3 633 289	85,3	10 %	2,85	5 %	7,8	10 %	10,7	8 %
26 288	33 632	3 630 599	107,8	13 %	4,58	8 %	9,9	13 %	14,5	11 %
33 632	47 030	3 619 048	142,7	17 %	8,37	15 %	13,2	18 %	21,6	16 %
47 030		3 642 875	286,6	34 %	39,30	70 %	25,5	34 %	64,8	49 %
Total		36 230 936	854,0	100%	56,37	100%	74,7	100 %	131,1	100%

* Montant de CSG reconstruit à partir des déclarations de revenus déposées au titre de l'IR. Il est déterminé sur une assiette reconstituée hors revenus exonérés d'IR et hors plus-values immobilières. Il n'intègre pas la CSG perçue au titre des activités non salariées. La CSG reconstituée représente 88 % de la CSG constatée en 2011.

Source : Direction de la législation fiscale. Fichier échantillon définitif des revenus 2011

Le caractère proportionnel de la CSG compense ainsi très nettement la progressivité de l'imposition des revenus. Au total, la progressivité de l'imposition sur le revenu repose essentiellement sur l'IR, fortement concentré sur le haut de la distribution⁸⁸.

2 - La progressivité globale des prélèvements obligatoires

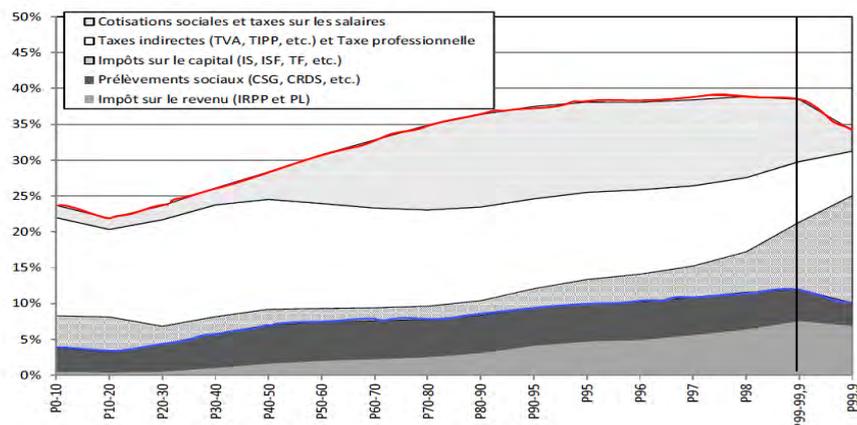
En dépit d'évolutions importantes ces dernières années, la progressivité des prélèvements obligatoires reste réelle, comme l'a montré le CPO. Le graphique suivant, adapté de Bozio et al. (2012)⁸⁹, illustre la répartition des prélèvements obligatoires par décile ainsi que pour certains des plus hauts percentiles de niveau de vie. Les taux de prélèvements sont ceux appliqués aux revenus secondaires définis comme la somme des revenus primaires (revenus du travail et du capital) et des revenus de remplacement (pensions de retraite et allocations chômage). Les cotisations contributives, considérées non pas comme des prélèvements mais comme des contributions obligatoires ouvrant des droits à des revenus différés, sont retirées à la fois des prélèvements et des revenus⁹⁰.

⁸⁸ Verbist et Figari (2014) montrent, à l'aide du modèle EUROMOD, qu'en 2008, l'IR français était plus progressif que l'impôt sur le revenu dans la plupart des pays européens. Verbist G. et F. Figari (2014), « The redistributive effect and progressivity of taxes revisited : An international comparison across the European Union », EUROMOD Working Paper No. EM 6/14.

⁸⁹ « Fiscalité et redistribution en France, 1997-2012 », rapport de l'institut des politiques publiques (2012).

⁹⁰ En incluant les individus inactifs, cette approche permet de mieux prendre en compte le traitement fiscal des chômeurs et des inactifs, mais elle tend à donner trop de poids à des situations temporaires. Surtout, cette représentation présente une progressivité en partie artificielle du fait de l'absence de cotisations sociales non-contributives sur les revenus des retraités qui sont surreprésentés dans la partie inférieure de la distribution des revenus secondaires. Enfin, il aurait pu sembler logique d'inclure également le RSA et les allocations sociales, qui en dépenses sont taxées à la TVA.

Graphique n°5 : taux de prélèvements obligatoires sur les revenus secondaires (2010)



Source : TAXIPP 0.1.

Champ : Ensemble des individus de plus de 18 ans.

Note importante : l'échelle est non-linéaire s'agissant du dernier décile et du dernier centile.

La courbe rouge représente la somme des différents prélèvements, c'est-à-dire le taux moyen d'imposition, tandis que la bleue illustre le taux moyen d'imposition de l'ensemble IR-CSG. Il apparaît que le système fiscal pris dans son ensemble (courbe rouge) est faiblement progressif en fonction du revenu. L'explication est qu'il est dominé par d'importantes cotisations sociales, des taxes indirectes élevées et des prélèvements sociaux proportionnels au revenu (CSG/CRDS).

Les plus bas revenus acquittent des taux moyens de prélèvements obligatoires relativement élevés, au demeurant plus marqués pour le premier que pour le deuxième décile. Ceci s'explique par le poids très important des cotisations sociales et celui d'impôts sur le revenu à taux proportionnel (CSG/CRDS) et de la taxation indirecte. Néanmoins, le RSA ou les allocations familiales ne sont pas pris en compte dans le revenu secondaire, alors que la TVA est payée sur l'ensemble de leur consommation.

Les cotisations sociales jouent un rôle important, avec une proportion qui diminue fortement en raison du plafonnement de celles qui sont contributives, mais surtout de la part plus faible des revenus du travail dans les revenus primaires à ce niveau, ainsi que de l'effet fortement régressif des impôts indirects (TVA et accises). Le taux d'effort a ainsi été estimé à 11,7% du revenu disponible brut pour le premier décile et à 3,3%

pour le dernier décile⁹¹. Ces effets sont cependant compensés par les impôts sur le capital (et notamment l'ISF et l'IS avant dividendes) qui touchent surtout les très hauts revenus. Les cotisations sociales qui étaient fortement régressives par le passé en raison de leur plafonnement, ne le sont plus et les aménagements récents vont dans le sens d'une plus forte progressivité.⁹² En particulier, les analyses récentes ont montré que les allègements de cotisations sur les bas salaires auraient eu des effets importants sur la progressivité via leurs incidences sur l'emploi et les salaires. Etienne Lehmann *et al.* (2014) montrent par exemple que les baisses de charges sur les bas salaires depuis 1993 expliquaient une augmentation importante de la progressivité en France⁹³. Ce mouvement de renforcement de la progressivité des prélèvements sociaux témoigne à la fois d'une évolution vers un système universel de protection sociale, avec des enjeux redistributifs plus forts et de la recherche d'une diversification du financement de la sécurité sociale.

3 - La progressivité de l'imposition des hauts revenus

La progressivité d'ensemble de l'imposition des revenus a été globalement maintenue, au sein d'un ensemble dans lequel la CSG a pris une place nouvelle, même si cette progressivité prend une autre forme dans le dernier centile de revenus.

Le tableau suivant montre la répartition au sein du dernier décile du produit de l'IR et de la CSG. Il fait ressortir la forte concentration des très hauts revenus dans le dernier centile, qui contribue à 45% du produit de l'IR du dernier décile, et à plus de 30% de l'ensemble de l'IR.

⁹¹ L'impact redistributif des impôts indirects en France in *Economie publique* n°13 2003.

⁹² Etude préliminaire Pascal Penaud « Réforme de l'impôt sur le revenu et de la CSG : impact sur le financement de la protection sociale », (2014).

⁹³ E. Lehmann, C. Lucifora, S. Moriconi et B. Van des Linden (2014), « Beyond the Labour Income Tax Wedge : The Unemployment-Reducing Effect of Tax Progressivity », IZA DP No. 8276. Sur l'effet des allègements de charges sur l'emploi et les salaires voir aussi F. Kramarz, T. Philippon (2001), « The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment, » *Journal of Public Economics* ; M. Bunel, F. Gilles et Y. L'Horty (2010), « Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Economie et Statistiques* no. 429-430 ; R. Aeberhardt et D. Sraer (2010), « Allègements de cotisations patronales et dynamique salariale », *Economie et Statistiques* no. 429-430.

Tableau n°19 : répartition du dernier décile par centile de revenu imposable de l'IR et de la CSG

Borne inférieure du revenu imposable (€)	Borne supérieure du revenu imposable (€)	Nombre de contribuables	Revenu imposable (%)	Impôt sur le revenu (%)	CSG simulée (%)	Impôt sur le revenu + CSG (%)
47 030	49 195	364 288	6 %	3 %	6 %	4 %
49 195	51 652	364 288	6 %	3 %	7 %	5 %
51 652	54 484	364 288	7 %	4 %	7 %	5 %
54 484	57 910	364 288	7 %	4 %	7 %	5 %
57 910	62 326	364 288	8 %	5 %	8 %	6 %
62 326	68 060	364 288	8 %	6 %	9 %	7 %
68 060	76 412	364 288	9 %	7 %	9 %	8 %
76 412	89 764	364 288	10 %	9 %	11 %	10 %
89 764	118 491	364 288	13 %	14 %	13 %	13 %
118 491		364 288	25 %	45 %	24 %	37 %
Total		3 642 875	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : direction de la législation fiscale (fichier échantillon définitif des revenus 2011).
Cité dans le rapport du groupe de travail sur la fiscalité des ménages

Comme l'a relevé le CPO⁹⁴, il est difficile de mesurer l'imposition globale des contribuables les plus aisés, compte tenu de la nature plus complexe des revenus concernés. Cette catégorie de revenus, particulièrement mobile et adaptable aux stratégies d'optimisation fiscale, provient essentiellement du capital.

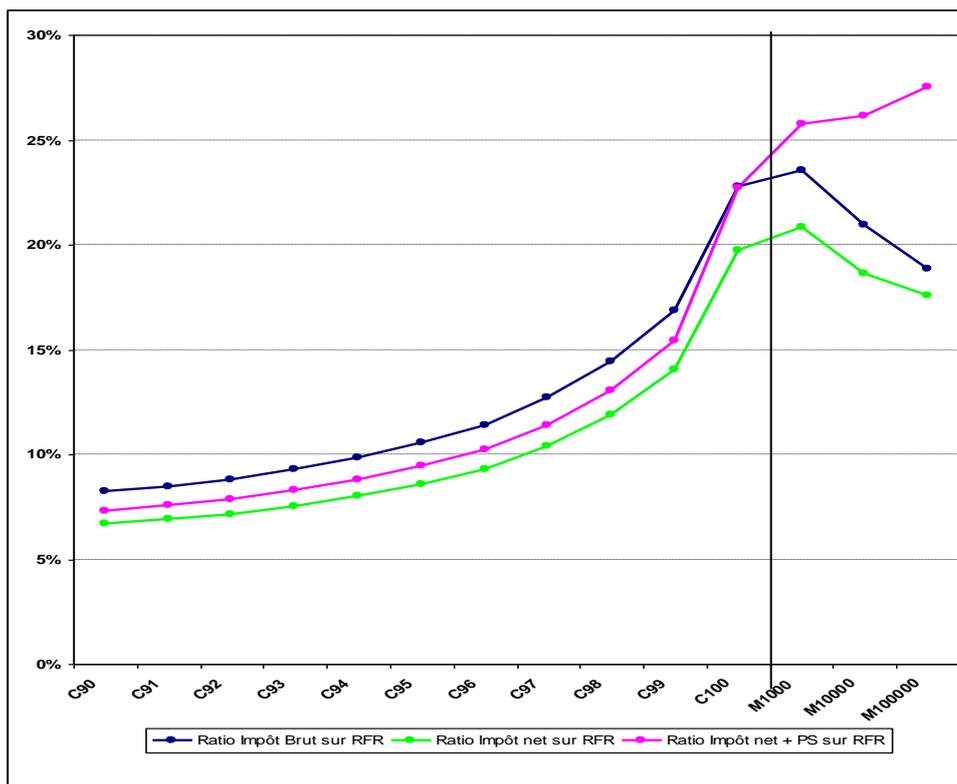
En effet, l'essentiel des revenus de la première moitié du décile supérieur reste composé de revenus du travail (entre 75 et 80%), tandis que les revenus du capital représentent seulement 10 à 12% du total (revenus fonciers, d'assurance-vie ou d'intérêts). Les revenus non-salariaux ou revenus mixtes⁹⁵ représentent quant à eux 6 à 9% du revenu total.

A mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie des revenus, la part des salaires et retraites a tendance à diminuer, passant de 90% pour le 90^{ème} centile à 6% pour les 0,001% des individus les plus aisés. Et si les avantages tirés du quotient familial ou des niches fiscales tendent à s'estomper, compte tenu du plafonnement de ces avantages, les taux d'imposition moyens du dernier centile dépendent largement de la fiscalité applicable aux revenus financiers.

⁹⁴ CPO, « Progressivité et effets redistributifs » (2011).

⁹⁵ Les revenus non-salariaux ou mixtes sont l'ensemble des revenus rémunérant à la fois le travail fourni et le capital investi par les non-salariés (commerçants, artisans, agriculteurs, chefs d'entreprise et professions libérales).

Graphique n°6 : taux moyen d'IR et taux moyen d'IR + prélèvements sociaux sur le revenu fiscal de référence par centile de revenu (revenus 2012)



Source : DGFIP, 6^{ème} émission de la base des revenus 2012

Note importante : l'échelle est non linéaire s'agissant du 100^{ème} et du dernier millime
Lecture du graphique : les ménages du dernier décile ayant été classés, en abscisses, par centiles de revenu croissants, la courbe en bleu représente le taux de prélèvement de l'IR sur le revenu fiscal de référence avant réductions et crédits d'impôts. La courbe en vert représente le taux de prélèvement de l'IR sur le revenu fiscal de référence après réduction et crédits d'impôts. La courbe en rose représente le taux de prélèvement de l'IR et des prélèvements sociaux sur le revenu fiscal de référence, après réduction et crédits d'impôt.

Ce graphique fait ressortir le caractère régressif de l'IR (tant pour l'impôt brut que pour l'impôt net) à partir du dernier millime de la distribution, ainsi que l'avait déjà établi le CPO en 2011⁹⁶. Cette régressivité est compensée par les prélèvements sociaux applicables aux revenus du capital, qui ne supportent pas en amont de cotisations sociales.

⁹⁶ CPO, « Progressivité et effets redistributifs » (2011), op. cit. page 268.

Tableau n°20 : taux moyen d'IR sur le revenu fiscal de référence pour le dernier centile des revenus 2012

Fractile de RFR	Nombre de foyers fiscaux	Limite inférieure de revenu (€)	Revenu fiscal de référence (M€)	Impôt net (M€)	Taux moyen d'IR (IR net / RFR)
1%	367 200	132 402	96 258	18 985	19,7%
0,10%	36 720	398 646	31 995	6 659	20,8%
0,01%	3 672	1 383 134	11 322	2 110	18,6%
0,001%	367	5 319 487	3 960	695	17,6%

Source : DGFIP, fichier exhaustif des revenus 2012, 6^{ème} émission

La principale explication tient à l'imposition des revenus du capital, qui reste hétérogène⁹⁷. Pour les revenus fonciers, les intérêts et les plus-values mobilières de court terme, la taxation est d'un niveau proche de celui des salaires. Ils sont ainsi soumis aux prélèvements sociaux au taux de 15,5%, dont 8,2% de CSG et 0,5% de CRDS (sauf exception, comme par exemple pour les intérêts des livrets d'épargne réglementée). Ils sont ensuite taxés au barème progressif de l'IR sans abattement, mais après déduction, pour les revenus du patrimoine, d'une fraction de la CSG acquittée (5,1%), et éventuellement à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR).

En revanche, d'autres revenus bénéficient d'abattements limitant leur imposition à l'IR, ce qui peut expliquer la faiblesse relative du taux moyen d'imposition sur le revenu fiscal de référence. Il en est ainsi de l'abattement de 40% pour les dividendes imposables à l'IR, dont l'objectif est de limiter la double imposition à l'IR et à l'impôt sur les sociétés. D'autres revenus, issus des plus-values mobilières de moyen (plus de 2 ans) et long terme (plus de 8 ans) bénéficient quant à eux d'abattements de 50% et 65%, justifiés dans leur principe par l'inflation.

Ces changements récents de législation, en particulier la soumission au barème de l'IR des dividendes, des plus-values sur valeurs mobilières et des produits de placement, ont certainement contribué à une prise en compte plus importante des revenus du capital dans l'assiette de l'IR. La baisse de la déductibilité de la CSG sur les revenus de capital, la création d'une tranche à 45 % et l'abaissement du plafonnement global des avantages fiscaux tirés des niches fiscales à 10 000 euros sont allés dans le même sens.

⁹⁷ « Fiscalité des revenus du capital », note n°9 du Conseil d'analyse économique (2013).

III - Équité horizontale et politique familiale

L'originalité du système français d'imposition des revenus parmi les pays de l'OCDE tient à la manière dont il apprécie les capacités contributives au niveau du couple et de la famille. Il n'en reste pas moins que dans ce domaine également les prestations sociales jouent un rôle prédominant dans l'objectif de redistribution de la politique familiale.

A - La famille dans le système fiscal français

Contrairement à la France, la plupart des pays de l'OCDE taxent l'individu plutôt que la famille. Seuls l'Estonie, le Luxembourg, le Portugal et la Suisse ont, comme la France, un système d'impôt sur le revenu à base familiale.

Plusieurs pays offrent aux couples la possibilité de choisir entre une taxation séparée ou commune. Le modèle par défaut est soit le modèle familial (Allemagne, Norvège), soit le modèle individuel (Pologne, Espagne). Aux États-Unis et en Irlande, le contribuable peut choisir entre trois options : taxation séparée, commune ou parent isolé⁹⁸. Aux États-Unis, la grande majorité des couples dont les revenus sont compris entre 40 000 et 500 000 dollars choisissent une imposition conjointe.

La prise en compte de la situation maritale est très variée dans les pays de l'OCDE. Le Portugal est le seul pays qui, comme la France, utilise un système de quotient conjugal, même si les systèmes de l'Allemagne, du Luxembourg, de la Suisse et des États-Unis s'en rapprochent. 12 pays, sur les 33 recensés, ont recours à une taxation séparée sans mécanisme fiscal pour situation maritale. Les autres pays utilisent la plupart du temps soit un abattement soit un crédit d'impôt pour différencier la situation des couples de celle des célibataires. Lorsqu'un des conjoints ne dispose pas de ressources propres, ces mécanismes compensent le fait que les revenus du conjoint actif font économiser à l'État des prestations d'assistance pour le conjoint sans ressource.

La plupart des pays de l'OCDE tiennent compte de la charge d'enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu. La compensation conférée par la France pour la présence d'enfants dans le foyer est plus importante que dans la moyenne des autres pays, et dépend fortement du niveau de salaire. Pour un couple dont le premier conjoint est au salaire moyen et le second à 33% du salaire du conjoint, elle s'élève à 4,2 points de pourcentage

⁹⁸ Aux États-Unis cette catégorie regroupe les chefs de famille divorcés ou non mariés en charge de personnes dépendantes.

du salaire brut en France à comparer avec 1,7 pour la moyenne des pays de l'OCDE et 2,3 pour les pays européens de l'OCDE. La République tchèque, l'Allemagne, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et les États-Unis offrent des compensations plus importantes qu'en France. Si la plupart des pays tient compte des enfants à charge, les modalités varient d'un pays à l'autre : abattements et transferts sont les allègements fiscaux les plus courants. Les crédits d'impôt (restituables comme en Allemagne ou en Italie, ou non restituables comme au Royaume-Uni) sont également utilisés. Seul un nombre restreint de pays, comme les pays nordiques et certaines économies anglo-saxonnes, n'offrent pas de mécanismes fiscaux pour prendre en compte les charges familiales. Dans la plupart de ces pays, néanmoins, les charges familiales sont en partie compensées en dehors du système fiscal, par l'octroi de transferts ou le relèvement des plafonds de certaines prestations (comme en Irlande et en France).

Au final, les comparaisons internationales de système de taxes mettent en évidence une majorité des pays qui ont recours à une unité d'imposition individuelle. Cinq pays, dont la France, s'appuient sur un modèle d'imposition familiale et six pays, dont l'Allemagne et les États-Unis, ont mis en place un système à option donnant aux couples la latitude de choisir entre une imposition séparée ou conjointe.

B - La contribution de la fiscalité à la politique familiale

1 - Le rôle prédominant des prestations familiales dans la redistribution verticale

La question de l'équilibre entre mesures fiscales et prestations sociales se pose avec d'autant plus d'acuité que les prestations familiales, qui visent d'abord à assurer aux familles un niveau de vie proche de celui des couples, donc compenser un peu le coût des enfants, ont également pour objectif d'aider les familles vulnérables avec enfants à sortir de la pauvreté.

Autrement dit, même si l'équité horizontale est l'un des fondements de la politique familiale, la redistribution verticale fait aussi partie de ses objectifs, avec des indicateurs d'évaluation concernant la réduction des écarts de niveau de vie et le nombre d'enfants vivant dans une famille pauvre.

**Tableau n°21 : les indicateurs d'évaluation relatifs à l'objectif
« Aider les familles vulnérables »**

2-1	Rapport inter-déciles des distributions de niveaux de vie avant et après transferts (D9/D1)
2-2	Nombre d'enfants âgés de moins de 18 ans vivant dans des familles dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté (ensemble des familles et familles monoparentales)
2-3	Impact des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement sur le taux de la pauvreté monétaire des enfants, en fonction de la configuration familiale
2-4	Taux d'effort médian des ménages titulaires d'une allocation logement, en fonction de la configuration familiale, du type de parc, et du montant du loyer

Source : programme de qualité et d'efficience Famille PLFSS 2014

Toutefois les indicateurs retenus montrent que la redistribution visée est celle des prestations, qui ont la particularité d'être fortement redistributives en raison de leur ciblage sur les familles nombreuses (qui par construction ont un niveau de vie moindre) et par l'effet des prestations sous conditions de ressources.

Tableau n° 22 : les effets redistributifs des allocations familiales, allocations logement, RSA activité et minima sociaux

		1. revenu de référence	2. revenu disponible après impôt et TH		3. revenu disponible après PF AL RSA activité minima soc	
Couples	sans enfant	26 615	25 204	-1 411	25 326	122
	avec 1 enfant	22 287	21 600	- 687	22 945	1 345
	avec 2 enfants	20 284	19 815	- 469	21 649	1 834
	avec 3 enfants ou +	13 863	13 835	- 28	17 121	3 286
Célibataires	sans enfant	19 234	18 148	-1 086	18 580	432
	avec 1 enfant	13 134	13 010	-124	14 932	1 922
	avec 2 enfants ou +	8 464	8 605	141	13 406	4 801

Note de lecture : le revenu disponible des couples ou célibataires, avec ou sans enfant (1) évolue en fonction des impôts (2) et des prestations sociales (3)

Source : programme de qualité et d'efficience Famille PLFSS 2014

Le caractère redistributif des prestations familiales, plus puissant que le quotient familial, sera accentué avec la mise sous conditions de ressources des allocations, votée par le Parlement dans la LFSS pour 2015, au détriment de la logique d'équité horizontale de la politique familiale.

2 - Le quotient familial facteur d'équité horizontale

Le quotient familial, qui constitue la méthode française pour assurer l'équité horizontale entre foyers imposables de tailles inégales, repose sur l'établissement d'échelles d'équivalence, permettant de déflater le revenu d'un ménage par un nombre d'unités de consommation, de façon à refléter

les différences de niveau de vie entre ménages de taille et composition différentes.

Le principe d'équité horizontale est en effet à rapprocher d'un autre principe dit d'« égal sacrifice » qui tend à faire payer le même taux moyen de taxation à deux ménages qui ont le même revenu équivalent avant impôt. C'est le principe même du système par quotient familial : « à niveau de vie égal, taux d'imposition (moyen) égal ». Le principe d'égal sacrifice appliqué à des foyers fiscaux de taille et de composition différentes permet de justifier l'équité du système par quotient familial.

La critique selon laquelle la réduction d'impôt en faveur des familles croît avec leur revenu doit être contrebalancée par le fait que le quotient familial ne fournit en soi aucun avantage aux familles riches et nombreuses (lorsqu'on raisonne en proportion de niveau de revenu équivalent), mais garantit seulement que le poids de l'impôt est équitablement réparti entre des familles de taille différente, mais de niveau de vie équivalent, selon un principe d'équité horizontale familiale.

En réalité, la principale critique du système français est que le nombre de parts de quotient familial ne reflète pas nécessairement des échelles d'équivalence crédibles, par rapport à de nombreuses études en sciences sociales qui ont permis de mesurer ces échelles à partir de données de consommation et d'hypothèses identifiantes explicites.

Le décalage apparaît lorsqu'on se concentre sur les parts correspondant au quotient conjugal : le fait d'allouer une part entière pour le conjoint, et donc une échelle d'équivalence de 2 pour un couple (lorsqu'elle est de 1 pour un célibataire), ne reflète pas les différences de niveau de vie entre un couple et une personne seule. La plupart des études sur le sujet montrent en effet que l'échelle d'équivalence du couple serait plutôt de l'ordre de 1,5 puisque la vie à deux procure d'importantes économies d'échelle dues au partage de biens comme le logement, l'équipement ménager, le chauffage, etc.

Le quotient conjugal de 2 apparaît davantage comme une règle fiscale garantissant qu'un couple ne sera pas davantage taxé que deux individus, que comme une véritable échelle d'équivalence. Le niveau de vie d'un couple sera toujours supérieur à celui de deux célibataires, même s'ils étaient taxés sur une base individuelle, sauf à compenser le fait d'être célibataire, ce qui serait difficile à contrôler pour l'État⁹⁹.

⁹⁹ A l'exemple du système qui prévalait récemment pour les veuves et les mères isolées, qui bénéficiaient d'une demi-part en plus (1,5), on pourrait imaginer dans le système de quotient familial de donner un tiers de part en plus (1,33) aux « vrais » célibataires, qu'ils perdraient dès qu'ils se mettraient en couple ou se marieraient. Mais une telle mesure

Les parts pour enfants à charge ne reflètent pas non plus des échelles d'équivalence toujours crédibles. Un premier enfant ne coûte pas nécessairement moins cher à un couple, pour lequel il compte pour une demi-part, qu'à un parent isolé pour lequel il compte pour une part, sachant que les besoins d'un enfant sont inférieurs à ceux d'un adulte. La part supplémentaire pour le troisième enfant ou les limites d'âge pour la définition d'un enfant à charge ne sont pas non plus toutes justifiables, puisque les besoins de l'enfant sont croissants.

Si l'on compare l'échelle d'équivalence du quotient familial et celle de l'OCDE, qui accorde un poids de 0,3 aux enfants de moins de 14 ans et 0,5 aux autres, on voit que la première est systématiquement plus élevée¹⁰⁰, c'est-à-dire que le code des impôts traduit le choix de société de consentir une compensation relativement importante de la perte de niveau de vie liée aux charges de famille, par rapport aux couples sans enfants ou aux célibataires.

De même, les critères de la familiarisation ne sont pas les mêmes dans la sphère fiscale et dans la sphère sociale, où l'appréciation des inégalités se fait sur la base du niveau de vie du ménage. Les critères d'appréciation de la capacité contributive par les mécanismes de parts d'un côté et de calcul de niveau de vie de l'autre sont en effet différents.

Tableau n°23 : comparaison des mécanismes de prise en compte de la composition du foyer

	Impôt sur le revenu Nombre de parts	Calcul du niveau de vie Valeur en unité de consommation	
Personne seule	1	1	
Personne seule ayant élevé (seule) un enfant pendant au moins cinq ans	1,5	1	
Deuxième adulte	1	0,5	
Enfants	En fonction du nombre d'enfants à charge et de la situation du ménage	En fonction de l'âge de l'enfant	
Parent isolé premier enfant	1	14 ans ou plus	0,5
Parent non isolé premier enfant	0,5		
Deuxième enfant	0,5	Moins de 14 ans	0,3
Troisième enfant et enfants supplémentaires	1		

Source : Notice IR 2014 et INSEE

Le système du quotient familial n'est pas pour autant l'instrument d'une politique nataliste, dont les effets seraient d'ailleurs difficiles à

poserait la question de la neutralité de la fiscalité sur les comportements, et des modalités de contrôle à mettre en place...

¹⁰⁰ L'alignement des parts fiscales sur les échelles d'équivalence de l'OCDE rapporterait 2,3 milliards d'euros selon les calculs du Trésor, selon une étude réalisée en 2012, avant le plafonnement à 1 500 euros par part du quotient familial.

mesurer, et dont les études montrent par ailleurs qu'elle passe davantage par une politique de crèches publiques, d'aménagement du temps de travail, de possibilité de garde dans les entreprises, etc. Ces politiques ont été poussées très en avant dans les pays scandinaves qui, avec la France, affichent actuellement les plus hauts taux de natalité en Europe.

Au-delà de la prise en compte de la capacité contributive des ménages, le traitement fiscal de la famille traduit surtout le choix de permettre aux familles les plus modestes de faire bénéficier leurs enfants d'un niveau de vie plus élevé, selon les calculs d'Henri Sterdyniak récapitulés ci-dessous.

Tableau n°24 : niveau de vie par unité de consommation d'une famille selon le nombre d'enfants et la situation professionnelle relativement à un couple sans enfant en euros par mois en 2012

Personne 1	RSA	SMIC	SMIC	SMIC	2 SMIC	3 SMIC	6 SMIC
Personne 2	Inactif	Inactif	½ SMIC	SMIC	1 SMIC	2 SMIC	4 SMIC
1 enfant	100	97,5	90,0	84,4	85,2	85,2	85,2
2 enfants	102,7	95,7	87,2	80,5	78,1	76,5	75,6
3 enfants	102,7	96,5	92,6	79,6	76,7	70,5	70,0
4 enfants	111,9	96,8	90,9	81,6	73,8	65,7	65,7

Lecture : colonne 8 ; 100 : niveau de vie d'un couple sans enfant ayant un revenu de 10 SMIC mensuels ; 85,2 niveau de vie relatif d'une famille avec 1 enfant de même revenu.

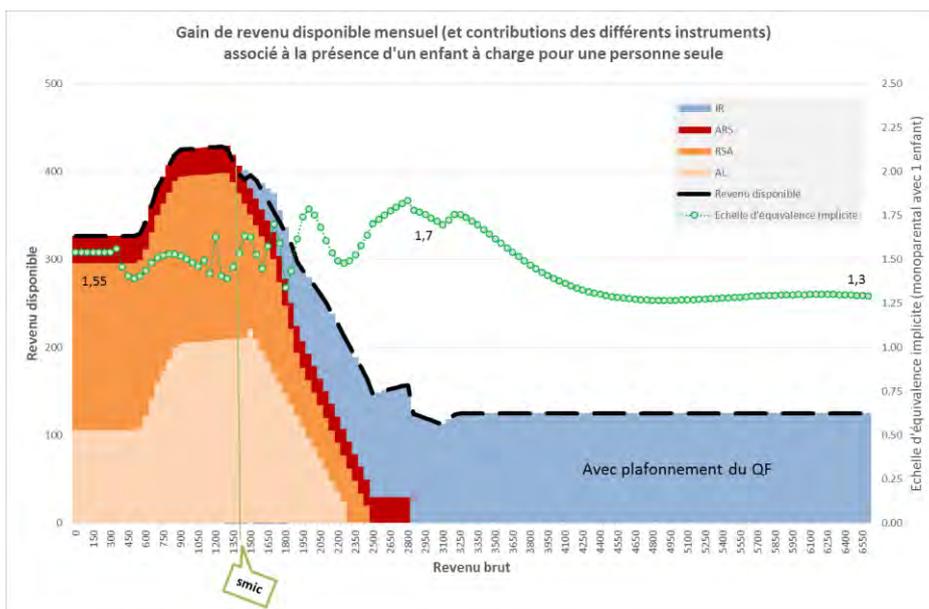
La mesure de l'échelle d'équivalence implicite devrait ainsi prendre en compte l'ensemble du système socio-fiscal, avec notamment le RSA et les allocations logement (AL), dont la dimension familiale est forte, en même temps que l'ensemble des prestations familiales désormais largement sous conditions de ressources, y compris les allocations familiales (AF) : complément familial (CF), allocation de rentrée scolaire (ARS), prestation accueil jeune enfant (Paje) de base.

Le graphique suivant montre par exemple le gain mensuel total procuré par un enfant pour un célibataire (courbe en tirets noirs), et les composantes de ce gain à chaque niveau de revenu brut. Il s'agit simplement de la différence entre la situation d'un parent isolé avec un enfant et celle d'un célibataire sans enfant à chaque niveau de revenu, reflétant soit des montants d'aides supérieurs (RSA, AL, ARS), soit un avantage fiscal (quotient familial), pour le parent isolé¹⁰¹. La gamme de revenus bruts couverts par le graphique va de 0 à 6 500 euros bruts par mois (ce qui correspond au 97^{ème} percentile) et le quotient familial est plafonné. On voit

¹⁰¹ Par exemple, pour une personne gagnant un SMIC plein, les AL sont supérieures d'environ 200 euros par mois du fait d'avoir un enfant à charge. On suppose que l'enfant a plus de trois ans donc les Paje de base n'entrent pas en jeu ; il n'y a qu'un enfant, donc pas d'allocations familiales. Nous étudions le cas d'une personne seule du fait de sa simplicité, mais le raisonnement pourrait être étendu aux couples.

alors que l'avantage socio-fiscal procuré par l'enfant bénéficie surtout au bas de la distribution, du fait des montants plus élevés de RSA et d'AL.

Graphique n°7 : gain lié à l'enfant et échelle d'équivalence implicite pour un parent seul



Source : CPO¹⁰²

On constate ainsi que le système propose une redistribution horizontale d'ensemble pas si incohérente, comme on va le voir, mais montre aussi que la redistribution vers les bas revenus spécifiques à la présence d'enfants peut permettre de réduire la pauvreté des familles avec enfants¹⁰³.

L'échelle d'équivalence implicite augmente avec les revenus bruts jusqu'au moment où le plafonnement du quotient familial joue pleinement (l'échelle d'équivalence continuerait de croître jusqu'à atteindre 2,25 aux

¹⁰² Etude préliminaire d'Olivier Bargain, professeur à Aix-Marseille Université : « Les enjeux budgétaires et économiques de la réforme de l'imposition des revenus des ménages – partie 2 : Enjeux et principes d'une refonte du système redistributif français » (2014)

¹⁰³ Il n'est cependant pas entièrement clair que les allocations logements ou les incréments de RSA pour enfant à charge soient les meilleurs moyens de redistribuer vers les enfants pauvres. Certaines études montrent que les subsides de prix sur des biens consommés pour les enfants peuvent être plus efficaces à budget constant – voir Bargain, O. and O. Donni (2012): "Targeting and child poverty" (previous title: "Indirect taxation, targeting and child poverty"), *Social Choice and Welfare*, 39(4) 783-808.

alentours de 6 000 euros). Cette échelle d'équivalence (courbe verte en pointillés) n'est pas constante avec le revenu, compte tenu du cumul certainement non coordonné des échelles d'équivalence de différents instruments socio-fiscaux retenus pour cette étude, et que l'on pourrait le cas échéant compléter. Elle oscille entre 1,55 dans le bas de la distribution, ce qui correspond à l'échelle d'équivalence explicite du quotient familial pour un monoparental avec un enfant, et 1,8 aux environs de 2 800 euros, avant de décroître jusqu'à 1,3 à partir de 4 500 euros dans le haut de la distribution, ce qui correspond à un niveau proche de l'échelle OCDE.

Au final, l'échelle d'équivalence globale varie donc avec le revenu brut, mais pas dans des proportions déraisonnables : elle oscille entre 1,55 et 1,3 aux deux extrêmes. Si l'on peut estimer que les échelles d'équivalence implicites sont finalement assez homogènes et plus basses sur les hauts revenus, grâce au plafonnement, ce résultat n'est pas obtenu de manière transparente.

3 - Le quotient conjugal et son effet désincitatif sur le travail

Au système du quotient conjugal, qui divise par deux le revenu d'un couple marié ou pacsé, de nombreux pays préfèrent un système individualisé, qui ne crée pas d'incitations particulières de l'État en faveur d'un statut marital, qui, du reste, apparaît de moins en moins représentatif du modèle familial actuel.

Au-delà des normes sociales auxquelles il renvoie¹⁰⁴, le quotient conjugal à 2 au sein du quotient familial est surtout critiqué pour son rôle désincitatif supposé sur le second apporteur de revenus au sein du couple ; un impôt individualisé ne présenterait pas les mêmes défauts. En effet, de par la nature progressive du barème, on peut considérer que le premier euro de revenu du second travailleur dans le ménage est taxé au taux marginal du dernier euro du premier travailleur.

Cet argument n'est pertinent que pour les couples à revenus inégaux. Premièrement, ces ménages sont moins taxés avec le quotient conjugal, ce qui permet éventuellement de partager le surplus de ressources.

¹⁰⁴ Le contrat de mariage est assorti d'une obligation alimentaire entre époux et l'article 214 du Code civil prévoyant que les époux contribuent aux charges du mariage « à proportion de leurs facultés respectives », ce qui justifie en cas de divorce le versement de pensions alimentaires. Cependant, depuis 1985, l'article 223 pose le principe de libre jouissance des revenus professionnels, ce qui suggère que le mariage n'implique pas une stricte égalité de niveau de vie entre les époux: « chaque époux peut librement exercer une profession, percevoir ses gains et salaires et en disposer après s'être acquitté des charges du mariage ».

Deuxièmement, la règle de partage du ménage ne garantit pas que l'individualisation améliore la situation du conjoint le plus pauvre. S'il y a parfaite connaissance des revenus de l'autre, le ménage peut imposer sa règle d'allocation des ressources quel que soit le mode d'imposition. Un dernier aspect est d'apprécier le système socio-fiscal dans sa cohérence globale. En effet, le revenu individuel ne suffit pas pour évaluer le niveau de vie réel de la personne, si l'on ignore le montant des aides ou des autres ressources que les siennes dont il peut disposer.

Les différences de taux effectifs d'imposition entre les hommes et les femmes viennent de ce que ces dernières sont traditionnellement désignées comme second apporteur de revenu parce qu'elles sont plus impliquées dans les responsabilités familiales et parce qu'elles ont en moyenne un salaire de marché inférieur¹⁰⁵.

Les études comportementales récentes permettent de considérer que l'abandon du quotient conjugal aurait sans doute pour effet d'augmenter l'emploi des femmes en France¹⁰⁶, en fonction du marché du travail. Néanmoins, il est également avéré que la participation féminine est également sensible à d'autres facteurs que l'impôt, particulièrement la possibilité de cumuler vie de famille et carrière grâce à l'accès aux crèches, les aménagements du temps de travail et les facilités de garde dans les entreprises, le meilleur partage des tâches d'éducation entre hommes et femmes¹⁰⁷... L'école maternelle gratuite pour les enfants à partir de 2 ou 3 ans est sans doute pour beaucoup dans le relatif succès français en la matière et, possiblement, dans son taux de natalité. On constate plus généralement que la corrélation entre natalité et taux d'activité des femmes, négative dans

¹⁰⁵ « Réduire les inégalités de salaires entre femmes et hommes », note n°17 du conseil d'analyse économique (octobre 2014).

¹⁰⁶ - Kaliskova K. (2013): « Family Taxation and the Female Labor Supply: Evidence from the Czech Republic », CERGE-EI Working Papers, n° wp496.

- Lehmann, Marical et Rioux (2013) : « Labor income responds differently to income-tax and payroll-tax reforms », *Journal of Public Economics*, 99(C), pages 66-84. - Bargain, Orsini, Peichl, (2013) « Labour supply elasticities : a complete characterization for Europe and the US », *Journal of Human Resources*. 49, 3, Pages 723-838 ;

- Stancanelli, E. (2008) : « Evaluating the impact of the French Tax Credit on the employment rate of women », *Journal of Public Economics*, 92, 2036-47. Etude portant spécifiquement sur l'introduction de la PPE ;

- Carbonnier C. (2014): « The Influence of Taxes on Employment of Married Women, Evidence from the French Joint Income Tax System », LIEPP Working paper.

¹⁰⁷ La réforme récente du Complément de libre choix d'activité (CLCA), qui introduit une obligation de six mois de congé parental de l'autre parent pour bénéficier de la durée maximale du congé (trois ans), va dans ce sens. L'obligation de partage de ces congés peut même être plus rigoureusement appliquée : en Suède, depuis 2008, le revenu de remplacement pendant le congé parental est d'autant plus élevé qu'il est partagé équitablement entre les membres du couple.

les années 60 et 70, est devenue positive : les pays où les femmes travaillent sont aussi ceux où l'on fait plus d'enfants (pour l'Europe, il s'agit en premier lieu des Pays scandinaves).

Les taux d'activité et d'emploi décroissent avec le nombre des enfants, mais il faut aussi rappeler que le quotient familial baisse le taux marginal d'imposition, et l'effet potentiellement désincitatif du quotient conjugal. A cet égard on peut estimer que des mécanismes qui, par rapport à la situation actuelle, pénaliseraient fiscalement les couples où le conjoint ne travaille pas, auraient pour conséquence d'accroître le taux d'activité de celles ou ceux qui pourraient assumer financièrement les coûts associés, notamment de garde, sans effet sur les familles monoparentales ou les très bas revenus.

Chapitre II

Les conditions d'une imposition des revenus rénovée

La complexité croissante du système d'imposition des revenus en a affaibli la lisibilité et la légitimité. De ce fait, une réforme d'ensemble apparaît souhaitable. Celle-ci devrait s'appuyer sur le respect de grands principes qui régissent l'imposition des revenus, tout en adaptant ses modalités aux enjeux économiques et sociaux contemporains.

I - Redonner lisibilité et cohérence à l'imposition des revenus

Le « mitage », la complexité et le mode de prélèvement de l'IR ont fragilisé son acceptabilité et si la CSG apparaît moins critiquée, cela tient sans doute tout autant à sa vocation, à sa simplicité relative ou à son taux, qu'à son mode relativement indolore de prélèvement à la source.

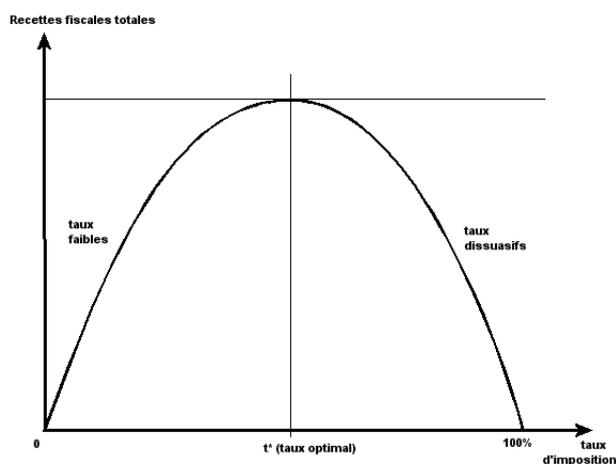
A - L'efficacité économique de l'imposition des revenus

La définition classique, faisant de l'impôt « *une prestation pécuniaire requise des particuliers, par voie d'autorité, à titre définitif, et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques* », s'est élargie avec l'intervention croissante de l'État dans l'économie. Aujourd'hui, le système fiscal remplit trois fonctions différentes : le financement des dépenses publiques avec un objectif de rendement budgétaire ; la redistribution des revenus et des patrimoines

conformément au principe d'équité ; l'incitation enfin avec notamment comme objectifs la stabilisation de l'activité économique ou la correction des déséquilibres.

Encadré n°5 : la courbe de Laffer

La formule « *trop d'impôt tue l'impôt* », attribuée à l'économiste Arthur Laffer, exprime l'idée selon laquelle une forte hausse de l'impôt, par son effet négatif sur l'activité économique, réduirait en fait la masse globale des recettes fiscales.



Le point t apparaît ainsi comme un optimum fiscal où le taux d'impôt maximise les recettes de l'État. Au-delà, une élévation du taux d'imposition provoque une baisse des sommes recueillies par l'État. D'une part, la production et les revenus correspondants sont réduits par la démotivation des agents économiques (à investir, produire, épargner, travailler, etc.). D'autre part, les comportements d'évasion fiscale ou de fraude augmentent avec la pression fiscale, entraînant une perte croissante de recettes pour l'État.

Cette théorie inspire ainsi les explications de la baisse du revenu global par des phénomènes d'évasion aux deux extrémités de l'échelle des revenus. S'agissant des bas revenus, la proximité des minima sociaux ainsi que les différentes allocations liées au salaire minimal désinciteraient au travail et favoriseraient le travail clandestin. C'est l'hypothèse de la trappe à pauvreté : en acceptant de travailler pour un niveau de rémunération proche du SMIC, la personne devient imposable et perd prestations sociales et exonérations d'impôt, ce qui l'incite à rester dans un régime d'assistance. Les hauts revenus quant à eux quitteraient le territoire pour des zones fiscales plus clémentes. De manière moins extrême, cet effet de seuil pourrait inciter le conjoint d'un titulaire de hauts revenus à cesser son activité afin de diminuer le montant global de l'imposition du couple.

Après une période de prédominance des thèses keynésiennes, les économistes néoclassiques et certaines versions des théories de la croissance endogène ont placé la question de l'imposition des revenus au cœur des débats économiques récents.

Ainsi, depuis le début des années 80 et à travers de nombreuses réformes fiscales a été posée de manière nouvelle la question de la redistribution, pour savoir s'il vaut mieux un impôt à large assiette et faible taux (*flat tax*) permettant un rendement important, susceptible éventuellement de financer des prestations sociales redistributrices, plutôt qu'un impôt concentré et progressif assurant l'équité sociale en amont, même si son rendement est moindre.

Bien qu'en France, l'on ait tendance à percevoir l'IR comme un outil de justice sociale, force est de constater que sa sensibilité tend à faire plafonner son rendement sous l'effet du mitage de son assiette ou du resserrement des taux. La CSG ressemble davantage à une *flat tax* qui s'ignore, avec son assiette large et ses taux relativement bas, même si son origine la rapproche davantage d'une cotisation sociale. Elle démontre en tout cas, à l'abri de sa vocation sociale et de son mode relativement indolore de prélèvement, l'efficacité budgétaire d'un tel montage.

Au total, la notion de bon impôt s'avère donc extrêmement vaste et complexe, mettant en jeu des protagonistes et des théories économiques et politiques divergentes. Un bon impôt serait donc un prélèvement qui se place au point optimal entre rendement intéressant pour l'État, charge fiscale acceptable pour le contribuable, efficacité économique avérée et équité sociale reconnue. Ces quatre critères sont assez clairement les ressorts d'un impôt efficace, tout le problème réside dans le fait qu'il paraît difficile d'allier dans un même impôt ces critères exigeants et parfois contradictoires. On tend alors à penser qu'une diversification des impôts par le législateur a effectivement le mérite d'équilibrer ces critères en s'évertuant à créer un « pacte fiscal » dont les déterminants prennent en compte les ressources de l'État, le contrat social et l'espace économique.

L'efficacité économique de l'impôt dépend également de la définition donnée au revenu imposable. Le revenu au sens économique est égal à la somme de toutes les ressources reçues par un individu au cours d'une période donnée (généralement une année ou un mois), quelle que soit l'origine de ces ressources monétaires ou en nature (revenus du travail ou revenus du capital), et que ces revenus soient ou non soumis aux différents impôts.

Encadré n°6 : du revenu primaire au revenu disponible

Le "**revenu économique avant impôts**" (également appelé "revenu primaire" par l'INSEE, ou encore "revenu superbrut") est souvent nettement supérieur au "revenu fiscal" soumis aux différents impôts en vigueur. Par exemple, pour calculer le "salaire superbrut", il faut ajouter au salaire brut les cotisations sociales patronales (environ 45%) ainsi que les autres taxes et prélèvements assis sur les salaires. Pour calculer le "dividende superbrut" ou le "loyer superbrut", il faut ajouter l'impôt sur les sociétés ou la taxe foncière, et ainsi de suite. Dans tous les cas, le revenu superbrut ou revenu primaire mesure quel serait le revenu économique des individus avant tout impôt ou prélèvement.

Le **revenu brut** est la somme du salaire brut et des autres revenus bruts perçus par un individu donné : revenus d'activité non salariée, revenus de remplacements (pensions de retraites, allocations chômage), et revenus du capital (intérêts, dividendes, loyers, plus-values). Le revenu brut correspond à la notion de revenu actuellement utilisée pour le calcul de la CSG.

Le **revenu imposable** au sens de l'actuel IR est nettement inférieur au revenu brut au sens de la CSG, pour plusieurs raisons: le salaire imposable au sens de l'IRPP est le salaire net de cotisations sociales salariales (environ 14% du salaire brut dans le secteur privé, et 9% dans le secteur public) ; la CSG et la CRDS (8% du salaire brut) sont également partiellement déductibles du salaire imposable à l'IR, suivant des règles complexes ; les salaires (et les pensions de retraites) bénéficient aussi d'une déduction automatique de 10% au titre des "frais professionnels" (avec plafond) ; les autres catégories de revenus bénéficient également de déductions, notamment les revenus du capital (intérêts, dividendes, plus-values).

Le **revenu disponible** d'un ménage comprend selon l'INSEE les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Quatre impositions directes sont généralement prises en compte : l'IR, la taxe d'habitation, la CSG et la CRDS.

Une étude a approfondi cette définition économique du revenu¹⁰⁸, en calculant des taux d'imposition économique des revenus, en ajoutant à l'IR et à la CSG-CRDS les cotisations sociales patronales et salariales non directement contributives (maladie-famille). Les cotisations ouvrant des droits sont considérées comme un salaire différé, donc insusceptibles d'être incluses dans le taux d'imposition, tandis que les autres sont proches d'impôts, sans contrepartie directe.

Ainsi, si au taux d'imposition marginal nominal de 45% des salaires annuels entre 150 000 et 250 000 euros s'ajoutent la CSG et les

¹⁰⁸ Henri Sterdyniak, annexe à l'étude « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et la CSG ? », revue de l'OFCE (avril 2007).

cotisations sociales non-contributives, on arrive à un taux économique marginal maximal de 62%.

Cette manière de calculer permet d'établir que la France dispose de taux marginaux d'imposition plus élevés que la plupart de ses voisins européens, qui ont parfois un taux maximum d'IR plus fort, mais dont les cotisations sont plafonnées. Seules la Belgique et la Suède taxeraient ainsi davantage les hauts salaires (mais pas les très hauts salaires).

Tableau n°25 : taux d'imposition maximal des revenus du travail (2013)

	IR	Cotisations famille-maladie		Total
		employeurs	Salariés	
Allemagne	47,5	0	0	47,5
Autriche	50	0	0	50
Belgique	50+3,7	18,4	3,55	63
Espagne	30,5+21,5	0	0	52
France *	45+8	22,8	0	61,4
Italie	43+2,6	0	0	45,6
Pays-Bas	52	0	0	52
Royaume-Uni	45	0	0	45
Suède	25+31,7	16,8	0	62,9
États-Unis	35+6,85	0	0	41,85
Japon	40 +10	0,13	0	50,15

Source : Calcul d'Henri Sterdyniak à partir de : OCDE : Taxing wage (2014)

Note : les taux ne s'ajoutent pas puisque les impôts n'ont pas la même base. En France (*), la CSG et les cotisations maladie/famille portent sur le salaire brut, mais l'IR porte sur un salaire net + CSG non-déductible. Les taux ont été ramenés à une même base qui est le salaire super brut-cotisations vieillesse-cotisation chômage

La notion de revenu économique permet d'approcher ce que serait un système plus équitable en matière de fiscalité, afin que deux contribuables de même revenu et de même situation familiale payent le même impôt, en comparant des revenus de différents types : revenus d'activité (salaires, revenus non salariaux), revenus de remplacement (retraites, allocations-chômage), revenus du capital (intérêts, dividendes, plus-values), revenus fonciers.

B - Les ressorts de l'acceptabilité de la politique fiscale

1 - Consentement et citoyenneté

La légalité de l'impôt prend sa source dans le décret du 13 juin 1789, par lequel le Tiers État déclare toutes les contributions existantes « nulles et non avenues, car elles n'ont pas été consenties par le peuple qui y est assujetti ». Les principes de l'impôt démocratique sont ensuite repris dans l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du

Citoyen, « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée », puis dans la Constitution par le biais de l'article 34 qui dispose que « la loi fixe les règles concernant : (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ».

L'État doit prendre en compte, pour que le citoyen accepte l'impôt, la juste mesure de la pression fiscale qu'il peut exercer sur lui avant que celle-ci n'ait d'importantes répercussions sur son comportement économique et sur son mécontentement. Il faut généralement calculer pour cela le rendement fiscal par le taux global de prélèvements obligatoires.

L'acceptabilité financière passe surtout par des calculs économiques à l'échelle de l'individu. La pression fiscale doit être ressentie comme équitablement répartie. L'effort fiscal qui doit être équivalent entre les citoyens, passe, pour des impôts comme l'IR, par la progressivité de l'impôt. L'utilité marginale étant une fonction décroissante du revenu, la perte d'utilité individuelle due au paiement de l'impôt est d'autant plus forte que les revenus sont faibles. Par conséquent, au-delà de la simple proportionnalité de l'impôt, l'acceptabilité de l'impôt est assurée par sa progressivité.

Pour que l'impôt soit accepté plus facilement, les États peuvent vouloir privilégier des impôts relativement indolores comme la TVA, dont le succès international s'explique en grande partie par le fait que le contribuable n'a pas pleinement ou directement conscience d'y être assujéti¹⁰⁹.

Il existe un adage récurrent qui veut qu' « un bon impôt [soit] un impôt qui dure ». En effet, la stabilité du système fiscal et la prévisibilité des prélèvements sont une condition d'acceptabilité sociale de l'impôt. Une condition de cette durée dans l'acceptabilité est le sentiment d'incontestabilité de l'équité des assiettes et des taux d'imposition. Un bon impôt est un impôt qui doit chercher le consentement, de telle sorte que le citoyen qui y est assujéti accepte le degré de pression fiscale. Derrière la notion de « vieil impôt », qui rejoint l'adage précédemment cité, sont valorisés, plus que l'ancienneté de l'impôt même, sa simplicité et son utilité. Par exemple, l'ancienneté de l'impôt sur le revenu lui donne une certaine légitimité alors qu'on est en droit de s'interroger sur la pertinence de son mode de recouvrement et sur son rendement.

¹⁰⁹ Colbert déjà illustre l'enjeu de l'impôt « indolore » en écrivant que « l'art de lever l'impôt consiste à plumer les oies sans trop les faire crier. »

Le consentement à l'impôt, sans doute plus difficile en période de crise économique, semble avoir encore reculé récemment. Un sondage d'octobre 2013 sur « Les Français face aux impôts »¹¹⁰ révèle que la dimension civique de l'impôt sur le revenu est de moins en moins perçue, puisque 57% seulement des contribuables ont le sentiment d'accomplir un acte citoyen tandis que 43 % ne partagent pas cet avis. Quant à la fonction sociale de l'impôt elle semble également se réduire, puisqu'il n'y a que 19% des sondés pour estimer qu'il faut des impôts élevés pour redistribuer les richesses, 38 % pour le financement des services publics, 34% pour financer la protection sociale, ou même 18 % pour les infrastructures collectives. Finalement, les sondés seraient 25 % à estimer qu'il n'y a aucune justification valable à payer l'impôt. Selon ce même sondage, le consentement à l'impôt bute sur trois problèmes spécifiques : 72 % des Français le jugent tout d'abord excessif, et 74 % considèrent qu'ils n'en profitent pas personnellement. Enfin, 88 % pensent que l'argent des impôts est mal utilisé par les pouvoirs publics.

Le contexte social peut conforter le sentiment d'une charge fiscale trop lourde. C'est ainsi que dans un autre sondage de juin 2014, près d'un Français sur deux (48 %) se déclarait préoccupé par les impôts pour l'évolution de son pouvoir d'achat¹¹¹.

Entre 2011 et 2013, le nombre de « demandes gracieuses » traitées par l'administration fiscale a progressé de 20 % tous impôts confondus, pour atteindre 1,3 million, dont 215.000 pour le seul IR¹¹². Les lettres de rappel, de relance et de mise en demeure adressées aux contribuables particuliers sont passées en deux ans de 4,5 millions à près de 10 millions.

Il n'est pas certain non plus que la sortie en 2015 de 3 millions de contribuables du barème de l'impôt et les baisses prévues pour 6 millions d'autres ne viennent contredire cette perte de légitimité de l'IR. Car même si une courte majorité de Français dans le sondage de juin 2014 approuve les baisses d'impôts pour les contribuables modestes (51 %), ils sont encore plus nombreux (56 %) à considérer qu'il n'est pas « normal » que près de la moitié des ménages ne paient pas d'impôt sur le revenu.

Ce sondage permet de relever par défaut le statut particulier de la CSG, qui ne ressort jamais dans les enquêtes d'opinion comme un impôt sur le revenu. Même si le montant de la CSG apparaît sur la feuille de paie dès le premier euro, la plupart des contribuables semblent la

¹¹⁰ Sondage IPSOS pour Le Monde-BFMTV-Fondafip, octobre 2013.

¹¹¹ Sondage Viavoice-BPCE pour « Les Echos » et « France Info », juin 2014.

¹¹² et 467 000 pour la taxe d'habitation.

considérer davantage comme une cotisation sociale que comme un impôt. Son mode de prélèvement à la source compte beaucoup dans son ressenti indolore.

Cette perte de légitimité de l'imposition sur le revenu ne touche pas que la France, comme le montrent par exemple les mouvements sociaux intervenus dans les pays d'Europe du Sud qui ont relevé leur fiscalité des ménages pour combler les déficits publics. Néanmoins, des études soulignent que l'impact des prélèvements obligatoires sur le bien-être des ménages n'est pas forcément négatif, même dans des pays imposés à des taux proches des nôtres (Allemagne) ou supérieurs (Danemark)¹¹³. Elles relèvent que l'acceptabilité de l'impôt tient au retour que les citoyens en ont sous la forme de biens ou de services publics, et au consensus social et politique sur le modèle de redistribution qui fonde la vie en collectivité.

2 - Simplicité et transparence

La complexité des règles et l'opacité du système contribuent pour une large part au rejet par le contribuable de la légitimité de l'impôt.

Face à la multiplicité des impôts induisant complexité, erreurs et iniquités, de nombreux théoriciens ont cherché à simplifier la dette fiscale en proposant un impôt unique qui présenterait les avantages d'être simple à comprendre pour le contribuable, aisé à percevoir pour l'État, équitable au vu d'une certaine justice sociale, et transparente pour faciliter son acceptation. Les physiocrates les premiers prônaient ainsi un impôt universel sur le foncier, puis le chocolatier Menier et le journaliste Girardin au XIX^{ème} siècle ont plaidé pour des impôts uniques sur le capital. Plus récemment, l'économiste James Meade a proposé un impôt unique sur la dépense. Plus populaire et vulgarisée, l'idée de « *fair tax* »,

¹¹³ Voir Alpaslan Akay, Olivier Bargain, Mathias Dolls, Dirk Neumann, Andreas Peichl, Sebastian Sieglöcher (2012) : « Happy Taxpayers ? Income Taxation and Well-Being », document de travail de l'IZA, DP6999, et en révision pour le Journal of Public Economics. Cette étude, basée sur des données de panel de 26 années et portant sur 6000 personnes chaque année, estime l'effet de l'impôt, à revenu net donné, sur le bien-être subjectif reporté par ces individus. L'effet est globalement positif, et plus encore chez pour la moitié des contribuables les moins riches et, dans la moitié la plus riche, pour les électeurs de gauche. Ces résultats corroborent ceux obtenus en neurosciences : William T. Harbaugh, Ulrich Mayr et Daniel R. Burghart (« Neural Responses to Taxation and Voluntary Giving Reveal Motives for Charitable Donations », Science n° 316, 2007) montrent que des contributions obligatoires (de type impôt) activent les mêmes parties du cerveau que celles associées à une gratification liée à des contributions volontaires (du type don).

née aux États-Unis, revient régulièrement dans le débat public. On peut également citer le fameux impôt sur le capital de l'économiste Maurice Allais qui remplacerait l'IR, l'impôt sur les sociétés et les impôts sur les mutations et les successions.

La simplification de l'imposition peut améliorer la compréhension du système fiscal et, partant, son acceptabilité. Il reste donc hautement souhaitable de limiter drastiquement l'empilement de dispositifs qui complexifient chaque année davantage le code des impôts.

Pourtant, la simplicité ne peut être qu'apparente : par exemple, le fait de prélever à la source, comme le souhaitent les deux tiers des Français, nécessiterait encore une déclaration récapitulative en cours ou en fin d'année si l'on ne veut pas renoncer à une forte personnalisation de l'impôt. Cette rectification n'est pas plus un problème que la déclaration fiscale actuelle – les Allemands, dont l'impôt est prélevé à la source, remplissent ce genre de déclaration à chaque fin d'année. L'avantage du prélèvement direct n'est pas seulement la simplification, mais aussi la contemporanéité de l'impôt.

La simplification n'est donc pas l'objectif en soi, surtout si l'on veut sauvegarder un impôt progressif prenant en compte les caractéristiques particulières des ménages (enfants, handicap, lieu d'habitation ...) et le revenu des deux conjoints. Si cette complexité a ses raisons d'être, on peut réduire les barrières administratives à travers par exemple des déclarations pré-remplies ou des attributions automatiques qui limitent le taux de non-recours.

L'économiste néerlandais Jan Tinbergen a énoncé le principe selon lequel il faut en général au moins autant d'instruments que d'objectifs visés. Il semblerait que la France ait suivi cette règle d'un peu trop près, en dédoublant la taxation des revenus (IR et CSG), l'aide aux bas revenus (PPE et RSA), la redistribution vers les familles (quotient familial et allocations familiales). Une version moderne de Tinbergen serait de concevoir un dispositif unifié comportant une gamme de paramètres sur lesquels on peut agir. C'est l'idée de l'impôt négatif : en redistribuant par l'intermédiaire de l'impôt, on évite les interactions entre instruments qui brouillent l'effet d'une mesure¹¹⁴. Sans aller jusque-là, et en gardant la partie « transferts » (aides sociales) séparée de la partie « prélèvements », on peut rechercher une meilleure intégration pour les bas revenus.

¹¹⁴ Les gains d'impôt sont partiellement annulés par des pertes de RSA activité.

La simplicité relative du système socio-fiscal doit néanmoins rester un objectif pour faciliter l'adhésion des citoyens, réduire la fraude ou le non-recours, et permettre un pilotage efficace des décideurs publics.

3 - Lisibilité des taux et communication fiscale

Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur « le prélèvement à la source et le rapprochement ou la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG », présenté en 2007 par Didier Migaud, député, avait proposé de « *mettre fin au point de focalisation trompeur que constitue le taux marginal supérieur de l'IR* », à travers un nouveau barème, plus juste et plus lisible, fondé sur le taux réel d'imposition.

Le nombre de taux marginaux n'est pas forcément un problème en soi. Le système allemand est ainsi constitué d'une infinité de taux marginaux qui progressent de façon continue : par exemple, pour la tranche allant de 8 005 à 13 469 euros de revenu imposable, les taux varient de 14% à 23,9%. La question est de savoir quel degré de progressivité on souhaite, et ainsi le nombre de taux, leurs seuils et leurs niveaux.

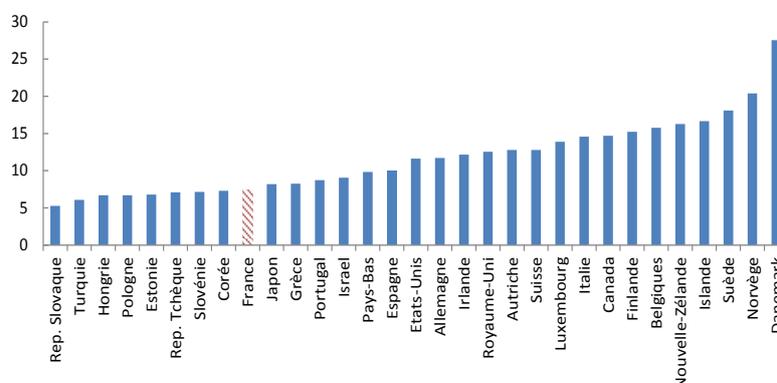
La présentation par taux moyen peut améliorer la transparence du système quant à son degré de progressivité et le taux d'imposition spécifique à chacun. Evoquée également par Landais, Piketty et Saez (2011), cette présentation du barème de l'IR sous forme de taux moyens plutôt que par taux marginaux par tranche permettrait de donner une idée plus juste de la pression fiscale. Le taux effectif d'imposition, généralement très éloigné du taux marginal, est d'ailleurs désormais indiqué sur l'avis d'imposition. Cette présentation fait apparaître les taux moyens directement applicables à la totalité du revenu brut et le montant d'impôt. On évite ainsi la perpétuation du mythe des « effets de seuil » de l'IR, selon lesquels on « tomberait » dans la tranche à 14% à partir de 12 000 euros imposables annuels, par exemple, en payant tout d'un coup beaucoup plus d'impôt. Le raisonnement à la marge, le changement de tranche n'affectant que les revenus supplémentaires dans cette tranche, n'a jamais été bien compris, ni, à vrai dire, bien expliqué.

Un taux moyen ne permet pas néanmoins aux contribuables de calculer eux-mêmes l'impôt à venir et éventuellement d'ajuster leur effort productif en fonction du taux marginal. Ils rendent aussi les comparaisons entre foyers fiscaux encore plus difficiles à faire.

C - Les réformes intervenues dans l'OCDE

Les systèmes d'imposition des revenus des pays de l'OCDE ont généralement un rendement plus important qu'en France, compte tenu de l'étroitesse de l'assiette de l'IR et du poids des cotisations sociales, malgré la montée en puissance de la CSG.

Graphique n°8 : rendement de l'imposition des revenus dans l'OCDE
2012, point de PIB



Note : IR+CSG pour la France ; données 2011 Turquie, Nouvelle-Zélande, Corée.
Source : Comptes nationaux annuel de l'OCDE.

Beaucoup de ces systèmes ont fait l'objet de réformes convergentes¹¹⁵ pour réduire la fiscalité sur les entreprises et les ménages, à l'exemple des États-Unis de 1981 à 1986 (paquet de mesures Economy Recovery Tax Act - ERTA ; Tax Reform Act - TRA) puis de la Grande-Bretagne en 1984.

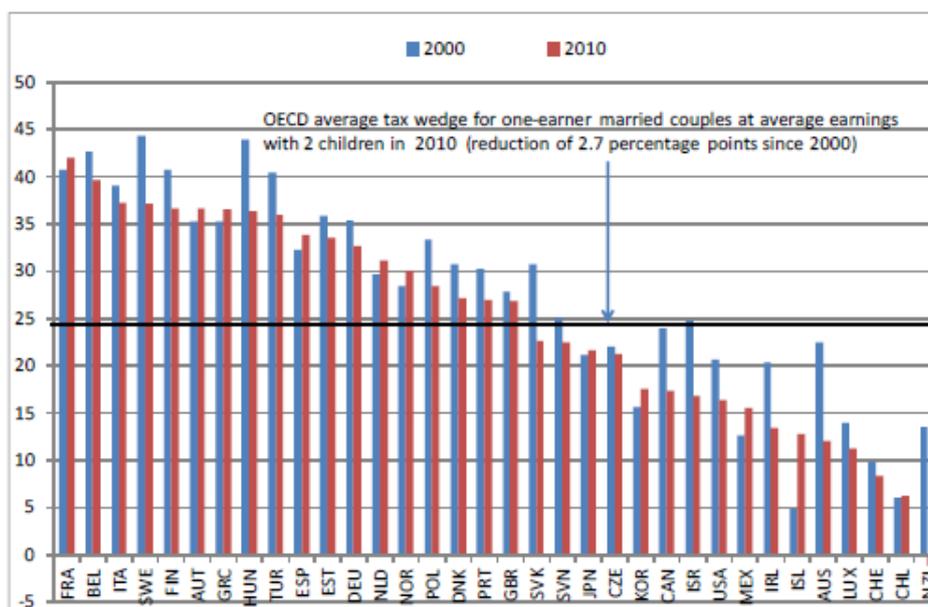
Ces politiques se sont d'abord traduites par une réduction significative des taux marginaux supérieurs de l'imposition des revenus, qui atteignaient à la fin des années 1970 fréquemment 65% ou 70%, et rarement moins de 50%. L'essentiel de ce mouvement a été accompli avant le milieu des années 1990.

De la même manière, l'OCDE observe un mouvement de baisse des taux moyens des prélèvements obligatoires sur les revenus individuels, de l'ordre de 2,7 % en moyenne au cours des années 2000. Ce mouvement s'est accompagné d'un élargissement de l'assiette des

¹¹⁵ Brys, B., S. Matthews and J. Owens (2011), « Tax Reform Trends in OECD Countries », OECD Taxation Working Papers, N° 1, OECD Publishing.

impôts, afin de limiter les dépenses fiscales et d'augmenter le rendement de l'impôt, dans certains pays sous forte tension budgétaire.

Graphique n°9 : évolution du taux de prélèvements obligatoires pour un ménage avec un salaire et deux enfants de 2000 à 2010



Note : le taux moyen de taxation a été calculé en prenant en compte tous les prélèvements sur le revenu brut de cotisations patronales et salariales

Source : OCDE

De nombreux pays ont également engagé des réformes de type « *make work pay* » pour les travailleurs les moins qualifiés, afin de limiter les effets de seuil et les « trappes à inactivité », ou d'augmenter les revenus des familles les plus modestes. D'autres pays ont préféré utiliser d'autres moyens comme la baisse des cotisations employeurs pour encourager l'emploi des moins qualifiés.

Enfin, l'OCDE note, dans la période récente, une prise en considération de plus en plus importante des facteurs macro-économiques, dans un double contexte de l'interaction des économies et de la crise financière. Il en est ainsi des hausses d'impôts intervenues dans un contexte de crise budgétaire et d'endettement, par exemple en Grèce, en Irlande, au Portugal, en Espagne et au Royaume-Uni. La France est entrée dans ce cadre à partir de 2011, avec un regain de recettes lié à des réformes portant à la fois sur l'assiette et les taux.

Des allègements notables ont enfin marqué la fiscalité des revenus financiers dans les pays de l'OCDE au cours de la période

récente. Par exemple le taux marginal supérieur d'imposition des dividendes est passé de 49% en 2000 à 41% en 2011, dans les pays de la zone.

Les préoccupations de lisibilité et de cohérence de l'imposition des revenus ont souvent fait partie des objectifs explicites des réformes intervenues dans de nombreux pays, pour en renforcer l'acceptabilité.

II - Clarifier le cadre familial et progressif de l'imposition des revenus

Les principes fondamentaux sur lesquels repose le système français d'imposition excluent le passage à un système d'imposition individualisé, tel qu'il existe dans de nombreux pays, mais ils permettent des marges d'évolution qu'il convient d'identifier avec précision, dans les limites tracées par la jurisprudence constitutionnelle.

A - Le choix d'un modèle familial d'imposition des revenus

1 - La prise en compte des facultés contributives au niveau du foyer fiscal

Selon une jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel, l'article 13 de la Déclaration de 1789 impose, pour toute imposition progressive générale des revenus des particuliers (c'est-à-dire hors impositions spécifiques sectorielles, incitatives ou dissuasives), que soit appréciée la capacité contributive au niveau du foyer fiscal. Sinon, deux foyers percevant les mêmes revenus et supportant les mêmes charges (donc présentant la même capacité contributive au sens de l'article 13 de la Déclaration de 1789) pourraient payer des montants d'impôt différents¹¹⁶.

Ce principe, qui garantit ainsi la neutralité à l'égard de la structure des revenus du foyer, peut se traduire par des choix d'imposition différents : soit le traitement identique des foyers fiscaux, quelle que soit leur composition ; soit le traitement différencié entre les

¹¹⁶ Cf. n° 99-419 du 9 novembre 1999 dans laquelle le Conseil constitutionnel a explicitement justifié l'existence d'un quotient conjugal au regard du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques en validant l'attribution de deux parts à un couple marié ou aux partenaires d'un PACS.

foyers fiscaux composés d'une personne seule et ceux composés d'un couple soumis à imposition commune.

L'attribution d'un coefficient de 2 illustre ce principe : en application du I de l'article 194 du CGI, une personne seule se voit attribuer une part tandis qu'un couple soumis à imposition commune se voit attribuer deux parts.

Dans sa décision n° 2012-662 du 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel a censuré la contribution exceptionnelle de solidarité de 18 % appliquée à la fraction des revenus d'activité professionnelle excédant le seuil d'un million d'euros par personne physique. Il s'agissait d'une taxe individuelle censurée pour rupture de l'égalité des contribuables en raison de la non-prise en compte des capacités contributives de foyer fiscal. Cette censure repose sur les mêmes motifs que celle prononcée en 2000 lorsque le législateur avait souhaité instituer une ristourne dégressive de CSG, c'est-à-dire rendre la CSG progressive afin d'alléger la charge pesant sur les contribuables les plus modestes. La décision n° 2000-437 du 19 décembre 2000 a ainsi censuré la minoration de la CSG sur les salaires inférieurs à 1,4 SMIC au motif qu'elle ne prenait pas en compte l'ensemble des revenus du foyer fiscal.

A contrario, cela signifie que le Conseil constitutionnel accepte que la CSG, individuelle, cédulaire et proportionnelle, ne tienne pas compte du foyer fiscal. Le Conseil a même accepté, dans sa décision n° 2007-555 du 16 août 2007, le fait que la réduction des cotisations sociales salariales afférentes aux heures supplémentaires ou complémentaires couvre le montant de la CSG et de la CRDS dû au titre de ces heures sans aucune prise en compte du foyer fiscal, en raison de la « portée limitée » de cette mesure qui ne concernait pas l'ensemble des revenus d'activité mais seulement une fraction particulière de ces revenus.

La fixation d'un seuil d'assujettissement unique pour les personnes seules et pour les couples (soit un quotient conjugal de 1) n'a été admise par le Conseil constitutionnel que pour l'imposition de la détention du patrimoine. Il a en particulier rappelé, dans sa décision n° 2012-662 du 29 décembre 2012, qu'en créant l'ISF, « le législateur a considéré que la composition du foyer fiscal n'avait pas, pour la détermination de la capacité contributive de celui-ci, la même incidence qu'en matière d'IR ». Ainsi, le barème de l'ISF est appliqué à la valeur du patrimoine détenu par le foyer fiscal, quelle que soit sa composition.

Il existe d'autres mécanismes de conjugalisation de l'impôt. On relève, dans le CGI, deux cas de coefficient conjugal inférieur à 2. Ainsi, l'abattement proportionnel au revenu en matière de taxe d'habitation

prévu au *a* du I de l'article 1414 A du CGI est égal à 5 215 euros pour un célibataire et à 8 231 euros pour un couple, soit un coefficient conjugal de 1,58. De même, le plafond de ressources prévu au I de l'article 1417 du CGI pour le bénéfice des avantages en matière de fiscalité directe locale et pour l'exonération de CSG et de CRDS sur les revenus de remplacement est fixé à 10 224 euros pour un célibataire contre 15 684 euros pour un couple, soit un coefficient conjugal de 1,53. A titre de comparaison dans le champ social, le coefficient conjugal est également de 1,57 pour l'attribution du RSA et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), en vertu des articles R. 522-67 du code de l'action sociale et des familles et R. 5423-1 du code du travail. On constate toutefois que de tels coefficients multiplicateurs inférieurs à 2 permettent seulement de fixer des plafonds de ressources pour l'octroi d'un avantage social ou fiscal, et non des seuils d'assujettissement dans le cadre d'un barème progressif d'imposition.

Si l'avantage pouvant résulter de l'application du quotient conjugal pourrait le cas échéant être plafonné, la jurisprudence constitutionnelle ne permettrait sans doute pas une réforme qui proposerait un nouvel IR entièrement individualisé, dans le sens où l'impôt dû dépendrait uniquement du revenu individuel et non pas du revenu du couple. Dès lors que la CSG serait rendue intégralement progressive, un mécanisme équivalent au quotient conjugal portant sur l'ensemble des revenus assujettis devrait vraisemblablement être instauré.

2 - La compensation des charges de famille

Le législateur doit respecter les exigences résultant du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, aux termes duquel « *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ».

Cette prise en compte prend la forme, dans le champ social, des prestations familiales et, dans le champ fiscal, du quotient familial à l'IR. Le système du quotient familial vise à adapter le montant de l'IR aux facultés contributives de chaque foyer fiscal. Pour cela, il repose sur la division du revenu imposable en fonction du nombre de parts du foyer fiscal. Malgré son nom, le quotient familial n'est pas uniquement un instrument de la politique familiale, du cadre duquel il a débordé largement dès son institution par la loi de finances pour 1946, il est également un élément de la politique sociale en faveur de plusieurs catégories de personnes dont le législateur a traditionnellement reconnu la spécificité (invalides, parents isolés ou anciens parents isolés).

L'objectif du quotient familial est d'assurer que la progressivité fiscale est la même, quelle que soit la composition de la famille. Il assure donc une redistribution horizontale en allégeant la charge fiscale des contribuables ayant droit à plus d'une part (ou deux avec le quotient conjugal) en raison de leurs charges de famille (ou en raison d'autres charges particulières). La loi de finances pour 1982 a toutefois limité l'avantage procuré par le quotient familial en plafonnant au-delà d'un certain seuil de revenus, la réduction d'impôt résultant de son application. Le plafonnement des effets du quotient familial concerne ainsi chacune des demi-parts additionnelles qui s'ajoutent à deux parts pour les contribuables soumis à une imposition commune, ou à une part pour les autres contribuables. Le plafonnement tient toutefois compte de la situation particulière de certains contribuables, de sorte qu'il n'est pas uniforme : il existe ainsi des plafonds spécifiques pour les parents isolés et les anciens parents isolés, ainsi que pour les invalides, pensionnés de guerre et anciens combattants.

Le Conseil constitutionnel ne s'était pas prononcé, en 1981, sur la mesure instituant le plafonnement des effets du quotient familial. En revanche, il s'est prononcé depuis sur sa constitutionnalité, et notamment dans sa décision n° 2013-685 du 29 décembre 2013, par laquelle il a validé la diminution du plafonnement général du quotient familial à 1 500 euros : *« il résulte de l'objet même du mécanisme du quotient familial et de son plafonnement que les contribuables ayant des enfants à charge sont traités différemment, d'une part, des contribuables sans enfant à charge et, d'autre part, selon le nombre d'enfants à charge ; que le plafonnement du quotient familial ne remet pas en cause la prise en compte des facultés contributives qui résulte de cette différence de situation »*.

Le quotient familial n'est qu'une des modalités possibles de prise en compte des charges de famille. Comme le précise le commentaire aux Cahiers de la décision n° 2012-662, *« le législateur pourrait donc mettre en place un autre dispositif que celui du quotient familial pour prendre en charge les capacités contributives des contribuables liées à l'existence de charges de famille dès lors que ce dispositif satisferait aux exigences du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 »*. Le commentaire aux Cahiers de la décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010 indique également qu'*« à défaut, se poserait la constitutionnalité de l'ensemble des impôts qui ne sont pas calculés à partir du quotient familial (CSG, CRDS...) »*.

Comme il a eu l'occasion de le confirmer dans sa décision de conformité concernant l'abaissement du plafond du quotient familial et la mise sous conditions de ressources des allocations familiales dans le

PLFSS pour 2015, le Conseil constitutionnel raisonne, au regard de l'alinéa 10 du Préambule de la Constitution de 1946, en cumulant aides sociales et fiscales¹¹⁷ : en cas de transfert des aides aux familles uniquement dans le champ social, même avec des transferts entre familles, cette exigence constitutionnelle pourrait donc être globalement respectée. Mais il raisonne également, dans le champ fiscal, au regard de l'article 13 de la Déclaration de 1789. Dans ces conditions, il ne semble pas possible de ne prévoir aucune prise en compte des charges de famille dans le cadre de l'imposition du revenu. Celle-ci ne doit pas nécessairement prendre la forme du quotient familial, mais un dispositif substantiel permettant de tenir compte des facultés contributives semble indispensable. L'équité horizontale, entre foyers fiscaux avec enfant(s) et foyers fiscaux sans enfant doit être autant respectée que l'équité verticale.

Pour reprendre la comparaison présentée par A. Sauvy dans sa *Théorie générale de la population* publiée aux PUF en 1955 : « *La progressivité du taux [de l'impôt] se justifie parce que le superflu peut, par définition même, être réduit dans une proportion plus forte que le nécessaire. (...) Un célibataire qui gagne 150 000 F par an a un niveau de vie supérieur à un père de quatre enfants ayant le même revenu. Les imposer également serait frapper également la partie de plaisir du premier et la viande, voire le pain du second* ».

Certaines propositions de fusion de l'IR et de la CSG envisagent de n'accorder qu'un « avantage » en impôt forfaitaire par enfant. Ainsi, dans leur ouvrage précité Landais, Piketty et Saez ont procédé à des simulations avec un crédit d'impôt de 190 euros par mois et par enfant. De même, dans le scénario 1 du rapport du Gouvernement au Parlement de 2012 sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'IR et de la CSG, il est envisagé un crédit d'impôt de 630 euros par an et par enfant. En faisant disparaître toute prise en compte de l'équité horizontale dans le cadre de l'imposition globale du revenu des personnes physiques, de telles propositions semblent en contradiction avec les exigences résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789. Les

¹¹⁷ DC n° 2014 – 706 du 18 décembre 2014 : « *Considérant que l'exigence constitutionnelle résultant (...) du préambule de la Constitution de 1946 implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille ; qu'il est cependant loisible au législateur, pour satisfaire cette exigence, de choisir les modalités d'aide aux familles qui lui paraissent appropriées ; qu'outre les prestations familiales directement servies par les organismes de sécurité sociale, ces aides sont susceptibles de revêtir la forme de prestations, générales ou spécifiques, directes ou indirectes, apportées aux familles tant par les organismes de sécurité sociale que par les collectivités publiques ; que ces aides comprennent notamment le mécanisme fiscal du quotient familial ;* ».

scénarios 2 et 3 du même rapport, consistant à remplacer le quotient familial par des abattements à la base de 2 700 ou 3 000 euros semblent présenter moins de risque constitutionnel, dès lors qu'ils maintiennent une redistribution horizontale, avec une compensation des charges de famille qui continue (de manière fortement diminuée) de tenir compte de la structure des revenus.

Il serait aussi possible, notamment s'il était envisagé d'appliquer le quotient familial à un impôt fusionnant l'IR et la CSG et afin de limiter le coût budgétaire qui en résulterait, de modifier la pondération du quotient familial, en retenant par exemple les échelles d'équivalence de l'INSEE ou de l'OCDE qui différencient notamment les unités de consommation en fonction de l'âge des enfants et non en fonction de leur rang comme l'actuel quotient familial.

Mais en tout état de cause, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 96-385 du 30 décembre 1996¹¹⁸, tous les contribuables se trouvant dans une situation similaire au regard des charges de famille devraient être traités de manière identique.

B - Les principes d'égalité et de progressivité

Selon sa jurisprudence traditionnelle, le Conseil constitutionnel examine le respect du principe d'égalité « *compte tenu des caractéristiques de chaque impôt* ». La situation des contribuables s'apprécie ainsi au regard de chaque imposition prise isolément. Pour autant, la complexification du système fiscal a amené le Conseil à prendre en compte les interactions entre impôts, qui sont particulièrement prégnantes s'agissant des relations entre IR et CSG. Il a donc développé des jurisprudences sur la progressivité et le caractère confiscatoire des impositions, qui tiennent compte de l'ensemble des impositions pesant sur un même contribuable.

1 - La nécessaire progressivité de l'imposition du revenu

La progressivité de l'imposition sur les revenus des personnes physiques est un principe constitutionnel, fondé sur l'article 13 de la Déclaration de 1789, qui a été dégagé dans une jurisprudence créatrice par le Conseil constitutionnel, précisément à l'occasion de la création de la CSG et des problèmes d'articulation avec l'IR qui se sont alors posés.

¹¹⁸ En censurant la limitation aux seuls divorcés et célibataires de l'abaissement du plafond de la réduction d'impôt résultant de l'octroi de la demi-part supplémentaire accordée dans des conditions identiques aux veufs, divorcés et célibataires ayant élevé au moins un enfant.

Le Conseil constitutionnel avait en effet été saisi des dispositions créant la CSG, au motif qu'elles méconnaissaient le principe de progressivité sous-jacent à l'article 13 de la Déclaration. Tout en rejetant le motif, le Conseil constitutionnel avait admis implicitement l'existence de ce principe de progressivité. Mais il faudra attendre la décision du 21 juin 1993, à propos de la déductibilité du supplément de CSG, pour que le Conseil estime que la disposition ne portait pas atteinte à l'égalité entre les contribuables dès lors que « *la déduction opérée (...) ne remet(tait) pas en cause le caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques* », et qu'ainsi « *elle ne saurait être regardée comme contraire à l'article 13 de la déclaration de 1789* ».

Cette interprétation de l'article 13 est apparue particulièrement audacieuse, dans la mesure où l'essentiel du système mis en place par la Révolution de 1789 et pendant tout le XIX^{ème} siècle reposait sur l'imposition indirecte. Les contributions directes, notamment les « 4 vieilles » étaient établies selon des taux proportionnels et non progressifs, à partir de signes extérieurs de richesse et non des revenus réels. Il a fallu attendre la fin du XIX^{ème} siècle et les nouvelles aspirations sociales républicaines¹¹⁹ pour que ce principe finisse par s'imposer dans le contexte de l'entrée en guerre de la France en 1914, après des débats acharnés menés par les adversaires de la progressivité, se présentant comme les héritiers du système issu de la révolution française¹²⁰.

Cette jurisprudence sur le principe de progressivité a été confirmée explicitement par deux décisions de 1997. Tout d'abord, dans sa décision n° 97-388 du 20 mars 1997, le Conseil constitutionnel a fait référence au « *principe de progressivité de l'impôt* » pour valider la déductibilité à l'IR des versements des salariés aux plans d'épargne retraite : il a pris en compte au regard de ce nouveau principe, d'une part, la limitation des versements déductibles et, d'autre part, l'imposition à l'IR (progressif) des sommes capitalisées sur les plans d'épargne retraite.

¹¹⁹ Malgré des craintes en partie fondées sur les incantations prophétiques de Jaurès voyant dans la surtaxe progressive « *un germe qui se transformerait en un arbre gigantesque* »...

¹²⁰ « *L'histoire nous montre, dans tous les temps et tous les pays, partout où l'on a essayé de l'introduire en violentant à la fois la liberté des hommes et la nature des choses, l'impôt progressif de quelque nom qu'on l'ait décoré, produisant les effets les plus détestables : l'envie, la délation, l'inquisition, la spoliation, l'émigration, les haines, les discordes civiles, la ruine et finalement la servitude* », C. Benoist, Chambre des députés, séance 9 mars 1909, JO Débats 1909, p. 691, cité par Julien Guez « Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu : un principe introuvable ? », Revue de droit fiscal n°23, 8 juin 2006.

Ensuite, dans sa décision n° 97-395 du 30 décembre 1997, de nouveau s'agissant de la déductibilité de la CSG, il l'a admise dès lors qu'elle n'avait pas pour effet de « *remettre en cause le caractère progressif du montant de l'imposition du revenu des personnes physiques* ».

Dans sa décision n° 2011-638 du 28 juillet 2011, le Conseil a vérifié que le choix du législateur de soumettre à un taux proportionnel les prestations de retraite de source étrangère ou française versées sous forme de capital ne remettait pas en cause « *le caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques* ». Dans cette décision, il a même étendu le principe de progressivité à l'imposition de la détention du capital : quand bien même le législateur avait alors décidé de réduire le nombre de tranches et d'abaisser les taux de l'ISF, la loi n'avait pas supprimé « *toute progressivité du barème de cet impôt* ».

On peut tirer de cette jurisprudence plusieurs enseignements au regard de scénarios possibles de réforme de l'IR et de la CSG. Tout d'abord, un impôt unique sur le revenu résultant d'une éventuelle fusion de l'IR et de la CSG sans barème progressif serait à l'évidence inconstitutionnel : l'IR peut absorber la CSG, mais la CSG ne saurait absorber l'IR. Une *flat tax* à taux proportionnel unique n'est ainsi pas possible en France au regard de l'interprétation qu'a donnée le Conseil constitutionnel de l'article 13 de la Déclaration de 1789. La CSG peut comporter un taux unique (pour les revenus d'activité) seulement en raison de l'existence d'un IR à barème progressif en « contrepoint ».

Par ailleurs, la répartition de l'imposition globale sur le revenu des personnes physiques entre l'IR et la CSG doit permettre de maintenir une imposition globalement progressive. Il n'est donc pas possible, soit de réduire trop fortement la progressivité de l'IR, soit d'augmenter trop fortement le taux proportionnel de la CSG.

Le Conseil constitutionnel n'exerce certes en la matière qu'un contrôle restreint, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Il n'avait même pas été saisi de la modification du barème de l'IR réalisée par la loi de finances pour 2005, qui avait pourtant sensiblement réduit sa progressivité. Mais la question lui serait très vraisemblablement posée directement si le législateur votait une réforme modifiant les paramètres essentiels de l'IR et de la CSG influant sur la progressivité globale.

2 - L'interdiction d'une imposition globale confiscatoire

Le Conseil constitutionnel raisonne traditionnellement impôt par impôt pour vérifier le respect de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : il a ainsi déjà censuré le caractère confiscatoire d'un impôt pris individuellement (décision n° 85-200 du 16 janvier 1986).

Il a refusé d'étendre son contrôle du principe d'égalité devant les charges publiques au regard de plusieurs impositions ne répondant pas à la même finalité (décision n° 97-393 du 18 décembre 1997). Il n'avait donc jamais, avant sa décision n° 2012-662 du 29 décembre 2012, pris en compte l'ensemble des impositions portant sur le même revenu et acquittées par le même contribuable.

La prise en compte du « mille-feuilles fiscal », consistant à additionner la totalité des impositions frappant un même revenu, apparaît d'une certaine façon comme la conséquence de la suppression du « bouclier fiscal » par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011. Dans sa décision n° 2011-638 du 28 juillet 2011, le Conseil constitutionnel a vérifié que la suppression du bouclier fiscal était en quelque sorte « compensée » par la diminution concomitante du barème de l'ISF, afin de ne pas « faire peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ».

Pour apprécier le caractère confiscatoire d'une imposition nouvelle ou d'un changement de taux, le Conseil constitutionnel calcule désormais un taux d'imposition cumulé, qualifié de « *taux marginal maximal d'imposition* », qui correspond à celui que paierait le contribuable qui devrait acquitter le maximum de chacune des impositions pesant sur son revenu.

Dans son avis rendu le 21 mars 2013 à la demande du Gouvernement sur les conditions de constitutionnalité d'une contribution sur les très hauts revenus, le Conseil d'État a estimé qu'« *un taux marginal maximal d'imposition des deux tiers, quelle que soit la source des revenus, doit être regardé 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.* »

Dès lors que l'IR, la CSG et les autres contributions sociales entrent dans la composition du « mille-feuilles fiscal », toute réforme séparée ou concomitante de ces impositions ne devrait pas conduire à dépasser le taux marginal maximal d'imposition des deux tiers.

La portée de cette nouvelle jurisprudence s'apprécie compte tenu de la structure particulière des prélèvements obligatoires en France. Les revenus du travail y sont davantage soumis aux cotisations sociales que les revenus du capital (qui sont assujettis à des impôts car ils n'ouvrent pas de droits à prestations). Le caractère confiscatoire de l'imposition globale est donc plus rapidement atteint pour les revenus du capital, alors même que les revenus du travail subissent des prélèvements globaux plus importants avec les cotisations sociales patronales. Cette nouvelle jurisprudence est ainsi favorable, soit à l'augmentation de la fiscalité indirecte sur les ménages (TVA) pour financer la protection sociale, soit au basculement des cotisations sociales sur de la CSG au titre des seuls revenus d'activité, ce qui est juridiquement possible dès lors que la CSG sur les revenus d'activité est une imposition distincte de la CSG sur les revenus du capital.

III - Mieux articuler fiscalité et prestations sociales pour les bas revenus

Une réforme générale de l'IR et de la CSG ne peut se concevoir sans prendre en compte les effets de seuil qui marquent les bas revenus et les interactions entre fiscalité et système social.

A - Prendre en compte les effets de seuil

Le rapport du groupe de travail sur la fiscalité des ménages a mis en évidence les imperfections de la progressivité le long de la distribution des revenus, et notamment au milieu, où les effets de seuil, plus ou moins importants, affectent la linéarité de la trajectoire suivie. Particulièrement difficiles à mesurer et largement amplifiés par nombre de prestations sous conditions de ressources, ces effets de seuil constituent un frein aux objectifs de redistribution et d'incitation à l'activité que l'on assigne principalement au système socio-fiscal.

L'entrée dans le barème de l'impôt sur le revenu s'avère en particulier peu lisible pour les ménages, et la décote qui la retarde ne fait qu'en amplifier la brutalité. C'est ainsi par exemple qu'après la suppression de la tranche à 5,5 % et l'aménagement de la décote prévu par la loi de finances pour 2015, le taux marginal d'imposition d'un contribuable entrant dans le barème est de 28 %, avant de redescendre à 14 % quand le revenu augmente.

Selon le même rapport, les modalités d'attribution d'un certain nombre d'allègements fiscaux ou sociaux concentrés sur les ménages susceptibles de bénéficier de la décote, peuvent induire des ressauts d'imposition et une perte de pouvoir d'achat significative, en particulier par le risque de cumul de ces effets de seuil :

- en bas de barème de l'IR, là où plusieurs dispositifs cumulés déforment le caractère linéaire de la progressivité (abattement pour les personnes âgées ou invalides, seuil de mise en recouvrement) ;
- sur la CSG applicable aux revenus de remplacement (pensions principalement), lorsque l'augmentation du revenu fiscal de référence du contribuable conduit à une perte de l'exonération de CSG et de CRDS. Jusqu'en 2014, devenir imposable à l'IR faisait ensuite perdre le bénéfice du taux réduit de CSG et l'exonération de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie. A partir de 2015, ces changements sont désormais fondés sur un critère de revenu fiscal de référence.

D'autres dispositifs d'allègement conditionnés au revenu fiscal de référence peuvent amplifier ces effets de seuil une fois les plafonds dépassés, comme les exonérations de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et la contribution à l'audiovisuel public. Une multitude de dispositifs fiscaux locaux ou d'aides sociales viennent se surajouter à ces effets de seuil, surtout pour des revenus modestes, et contribuent à miner l'acceptabilité de l'impôt comme son efficacité économique.

Pour un revenu donné et sous certaines hypothèses méthodologiques¹²¹, on peut mesurer la part théorique des revenus supplémentaires qui seront captés par le système socio-fiscal, intégrant l'effet des prestations sociales (globalement décroissantes avec le revenu) et des prélèvements. Au niveau de la sortie des mesures de soutien aux bas revenus, qu'il s'agisse de dispositifs fiscaux de réduction de l'impôt pour les revenus modestes (à l'instar de la décote de l'impôt sur le revenu ou de la PPE ou des allègements de fiscalité directe locale) ou des diverses prestations sociales (comme le RSA activité ou les aides au logement), l'augmentation du revenu disponible peut être très inférieure à celle du revenu d'activité. Ainsi le taux marginal global de

¹²¹ Les principales hypothèses sont les suivantes : tous les revenus proviennent d'une activité salariée dans le secteur privé ; les revenus sont supposés stables d'une année sur l'autre ; si le revenu est inférieur au SMIC, le salarié travaille à temps partiel et est payé au SMIC horaire, sinon il travaille à temps plein. La législation est celle applicable en 2014. Pour les prélèvements sont pris en compte : les cotisations salariales et les prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu (hors PPE), une taxe d'habitation simulée en moyenne nationale. Pour les prestations sont intégrées : les allocations logement, le RSA socle et le RSA activité, la PPE (crédit d'impôt).

prélèvement peut atteindre plus de 80% lorsque le RSA et les allocations logement diminuent simultanément.

Tableau n°26 : illustration des effets de seuil du système socio-fiscal pour les bas revenus (cas type d'un célibataire sans enfant)

L'effet d'une augmentation de 100 € de revenus d'activité bruts supplémentaires sur le revenu disponible (cas d'un célibataire sans enfant)									
Revenu activité	0 Smic	0,25 Smic	0,5 Smic	0,75 Smic	1 Smic	1,25 Smic	1,5 Smic	1,75 Smic	2 Smic
Augmentation de revenu disponible en gagnant 100 € supplémentaires	48	48	19	19	27	51	66	66	42
dont effet de la baisse de prestations	30	30	56	56	30	0	0	0	0
dont effet de la hausse prélèvements	22	22	25	25	43	49	34	34	58

Source : Maquette cas-types Paris (DG Trésor)

Note de lecture : Pour un célibataire travaillant au Smic à mi-temps, une hausse de 100 € du revenu brut se traduirait par une hausse de 19 € du revenu disponible, ce qui correspond à un « taux marginal global de prélèvements » de 81 %.

Note : Les principales hypothèses sont les suivantes : tous les revenus proviennent d'une activité salariée dans le secteur privé ; les revenus sont supposés stables d'une année sur l'autre ; si le revenu est inférieur au Smic, le salarié travaille à temps partiel et est payé au Smic horaire, sinon il travaille à temps plein. La législation est celle applicable en 2014. Pour les prélèvements sont pris en compte : les cotisations salariales et les prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu (hors PPE), une taxe d'habitation simulée en moyenne nationale. Pour les prestations sont intégrées : les allocations logement, le RSA socle et RAS activité, la PPE.

Source : citée dans le rapport du groupe de travail sur la fiscalité des ménages

Olivier Bargain a confirmé, dans des travaux de simulation réalisés pour le CPO¹²², avec les cas-types d'un célibataire ou d'un parent isolé avec enfant de moins de trois ans, dont les taux d'activité et le salaire augmentent, que la redistribution vers les travailleurs pauvres, mais aussi les désincitations potentielles, sont plus le fait des aides sociales, et en particulier des allocations logement¹²³, que de l'IR ou de la CSG.

¹²² Etude préliminaire « Les enjeux budgétaires et économiques de la réforme de l'imposition des revenus des ménages (partie 2), 2014.

¹²³ Selon les cas-types, les effets de seuil liés à la sortie des allocations apparaissent de 5 à 7 fois plus importants pour les AL que pour l'IR ou surtout la CSG. Même les prestations « en nature » et droits connexes (dégrèvement de TH, exonération de

Ainsi, si la réforme fiscale doit prendre en compte les effets de seuil qui marquent l'imposition des revenus les plus modestes, elle doit surtout se préoccuper de rechercher une meilleure articulation du système socio-fiscal.

B - Agir en priorité sur les prestations

Malgré un taux de recours satisfaisant, la PPE n'a pas suffisamment répondu à son double objectif incitatif et redistributif. Complexe, trop modeste, mal ciblée, elle comporte aussi un certain nombre de travers, hérités de l'IR, et notamment son versement en année n sur les revenus de l'année n-1. On aboutit d'ailleurs au paradoxe d'un système qui prélève 8 % de CSG/CRDS au niveau du SMIC pour en reverser une partie l'année suivante aux mêmes personnes sous la forme d'un crédit d'impôt.

La PPE n'est pas été intégrée au « RSA activité » comme cela avait été initialement envisagé à sa création en 2009. La PPE (versée sur la base des revenus perçus en n-1) est minorée du montant total de RSA activité (versé en année n-1). On peut voir ce dernier comme une avance à valoir sur la PPE, mais c'est en fait la PPE qui devient une aide résiduelle. Le vote par le Parlement d'une disparition de la PPE à compter de 2016 et l'annonce gouvernementale de sa fusion dans une « prime d'activité » sur la base du « RSA activité » a pour objet de supprimer les interférences négatives avec l'IR.

L'appréciation négative portée sur la PPE laisse à penser qu'une politique de soutien aux bas revenus trouve plus de marges de manœuvre dans un reprofilage des aides sociales que par une baisse des prélèvements, malgré l'expérience de l'Universal credit au Royaume-Uni¹²⁴. Il apparaît en tout cas souhaitable d'envisager une simplification

redevance audiovisuelle, prime de Noël, CMU et CMU-C, tarifs sociaux,...) apparaissent moins importants pour le revenu des familles pauvres que les allocations logements, dont moins susceptibles de contribuer à un effet désincitatif.

¹²⁴ L'idée de rapprocher différentes aides sociales a conduit la Grande Bretagne à mettre en place en 2014 le *Universal Credit* qui doit permettre de piloter avec un seul instrument la mise sous condition de ressources et les différents paramètres relatifs aux circonstances particulières des ménages. Dans ce cas précis, cette politique britannique tente d'unifier les taux de sortie des aides en un taux unique de 65% sur les revenus nets d'impôt et de cotisations (donc environ 73% du revenu brut), ce qui reste malgré tout relativement élevé, afin de donner une meilleure cohérence à la politique d'incitation au travail. Les autres avantages sont une réduction des coûts administratifs, puisque l'aide est versée par une seule administration (le *Department for Work and Pension*), et une amélioration potentielle des taux de recours (l'aide peut être demandée en ligne).

du nombre d'instruments, en articulant davantage notamment les allocations logement et l'ensemble PPE-RSA appelé à fusionner sous la forme d'une prime d'activité.

Au total, la refonte de l'articulation des politiques fiscales et sociales d'aide aux bas revenus, dans le souci d'améliorer les mécanismes de redistribution et d'incitations à l'activité, constitue une priorité parmi les réformes à envisager, tant pour leurs effets directement attendus que pour renforcer l'acceptabilité globale du système.

IV - Clarifier le financement de la protection sociale par l'imposition

La CSG n'est pas une ressource fiscale banalisée, compte tenu des cotisations qu'elle remplaçait initialement et de l'affectation de son produit à la sécurité sociale dont la gouvernance préserve l'autonomie. Aussi, les réformes qui pourraient la toucher, à travers la fusion IR/CSG ou le renforcement de sa progressivité, doivent mesurer leurs conséquences indirectes sur le financement de la protection sociale, tant « prélèvements et prestations font système ».

A - La double qualification juridique de la CSG et ses incidences éventuelles sur la réforme

Lorsqu'il a été saisi de la loi de finances pour 1991 ayant institué la CSG, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 90-285 du 28 décembre 1990, confirmé la qualification que lui avait donné le législateur, à savoir celle d'une imposition de toutes natures, et non d'une cotisation ou d'une redevance. Le critère déterminant est la finalité du prélèvement. Or ce prélèvement ne présente pas de lien suffisamment direct avec des prestations pour pouvoir être qualifié de cotisation : contrairement aux cotisations sociales, le fait d'être assujéti à la CSG n'ouvre droit à aucune prestation sociale. Dès lors que la CSG est de nature fiscale, elle n'est pas déductible, sauf dans la mesure où la déduction est expressément prévue (ce qui est d'ailleurs le cas pour une fraction de la CSG).

Mais si le Conseil d'État a aussi classé la CRDS parmi les impositions de toute nature dès 1996¹²⁵, de même que la Cour de

¹²⁵ 4 novembre 1996, n° 177162, *Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province*.

cassation en 1998¹²⁶, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE, devenue CJUE en 2009) est venue troubler cet ordonnancement. Selon la Cour, « *le critère déterminant est celui de l'affectation spécifique d'une contribution au financement du régime de sécurité sociale d'un État membre* »¹²⁷. Dans ces conditions, la taxation en France à la CSG des revenus d'activité et de remplacement de personnes travaillant dans un autre État membre et relevant exclusivement du régime de sécurité sociale de cet autre État méconnaissait le principe d'unicité de la législation applicable, posée par l'article 13 du règlement, et l'interdiction de double cotisation qui en découle. Elle constituait également une entrave à la liberté de circulation des travailleurs et à la liberté d'établissement.

Depuis ces arrêts, la législation française a été mise en conformité avec cette jurisprudence, en prévoyant que l'assujettissement à la CSG et à la CRDS dépend d'un double critère reposant, d'une part et comme initialement, sur le fait d'être domicilié en France pour l'établissement de l'IR, et, d'autre part, sur le fait d'être à la charge, à quelque titre que ce soit, d'un régime obligatoire français d'assurance maladie (1° de l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale).

En revanche, la qualification de la CSG sur les revenus du capital au regard du droit de l'Union européenne ne devrait être tranchée par la CJUE, saisie d'une question préjudicielle par le Conseil d'État¹²⁸, qu'au printemps 2015. Si la Cour applique aux revenus du capital sa jurisprudence concernant les revenus du travail, comme l'y incitent les conclusions de l'avocat général E. Sharpston sur cette affaire rendue

¹²⁶ 14 octobre 1998, n° 96-42.439, *Société Aquitaine de Fonderie Automobile c/ MM. Danielian et Roux*.

¹²⁷ Par deux arrêts de plénière du 15 février 2000, aff. 34/98 et 169/98, *Commission c/ France*, la CJCE a ainsi jugé contraire au règlement CEE 1408/71 du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (devenu le règlement CE 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale) l'application de la CSG et de la CRDS aux revenus d'activité et de remplacement des travailleurs salariés et indépendants résidant en France, mais non soumis à la législation française de sécurité sociale dès lors qu'ils étaient assujettis aux régimes obligatoires de protection sociale dans les pays où ils étaient salariés.

¹²⁸ Aff. C-623/13, de Ruyter. La Commission européenne a également engagé une procédure d'infraction contre la France fondée sur le même règlement et dirigée, d'une part, contre l'extension des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine aux revenus fonciers et plus-value immobilières des résidents d'autres États membres de l'UE – procédure EU Pilot 2013/4168, et, d'autre part, contre l'application des prélèvements sociaux aux revenus de placement dans un contexte transfrontalier - procédure EU Pilot 2013/5973.

publique le 21 octobre 2014, en se plaçant sur le seul terrain de l'affectation spécifique et directe des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine au financement de la sécurité sociale, la législation française devra sans doute être alignée sur les critères d'assujettissement applicables en matière de prélèvements sociaux sur les revenus d'activité et de remplacement.

La qualification juridique donnée à la CSG et aux autres contributions sociales n'est pas une question purement théorique ; elle pourrait conditionner les marges de manœuvre ouvertes en matière de réforme fiscale.

Il convient en particulier de s'interroger sur l'éventualité que la fusion de la CSG dans un seul impôt sur le revenu puisse lever cette contrainte européenne : si l'impôt sur le revenu fusionné est exclusivement affecté à l'État, le règlement n° 883/2004 ne lui serait certainement pas applicable. Tel serait sans doute également le cas si seulement une partie résiduelle du nouvel impôt était affectée au financement de la sécurité sociale : c'est ainsi que, dans ses conclusions sous l'affaire C-623/13 précitée, l'avocat général E. Sharpston a estimé que « *la circonstance qu'une partie du produit d'une taxe participe au financement de la sécurité sociale ne suffit pas, à elle seule, à faire entrer cette taxe dans le champ d'application dudit règlement* ». Par conséquent, la réaffectation à la sécurité sociale d'une fraction du produit du nouvel impôt fusionné n'aboutirait sans doute pas à ce que soit constitué, au sens de ce règlement, un lien suffisamment direct et pertinent avec la législation de sécurité sociale pour qu'il demeure applicable. La question demeure toutefois incertaine compte tenu du poids respectif de l'IR et de la CSG, qui conduirait mécaniquement à ce que la part du nouvel impôt fusionné affectée à la sécurité sociale dépasse 50%.

B - Les enjeux de la fiscalisation croissante du financement de la sécurité sociale

Si la CSG est une imposition en droit interne, elle n'en est pas pour autant une ressource fiscale banalisée, puisque son produit est affecté à la sécurité sociale, qui dispose d'une gouvernance spécifique, et qu'elle remplaçait initialement certaines cotisations sociales.

1 - La fiscalisation de la protection sociale et ses conséquences

L'opposition entre pays entre modèles « bismarckiens », reposant sur une logique assurantielle et contributive, et modèles

« beveridgiens » à vocation étatique et universelle, tend depuis une quinzaine d'années à s'estomper. Dans la plupart des pays, la part des contributions publiques (impôts, taxes et dotations budgétaires) a eu tendance à progresser dans les pays historiquement marqués par un poids élevé des cotisations sociales pour le financement de la protection sociale (Espagne, Italie, Belgique, Allemagne, Portugal) tandis qu'elle s'est stabilisée dans les pays d'Europe du Nord et a même reculé au Danemark.

C'est particulièrement le cas de la France, depuis les années 1990, sous la double influence d'un équilibre financier devenu précaire et des impératifs de compétitivité qui ont posé de manière récurrente la question du coût du travail peu qualifié. D'un côté, les impôts ont été appelés à conforter les ressources du régime général de sécurité sociale, de l'autre, les cotisations patronales ont suivi un mouvement de baisse généralisé, sans d'ailleurs que le Conseil constitutionnel n'y voit les mêmes obstacles que pour les cotisations salariales, les entreprises, personnes morales, n'étant pas directement les bénéficiaires des prestations de retraite ou de maladie.

L'évolution à long terme est globalement marquée par la diminution de la part des cotisations, toutefois celles-ci continuent à prendre une part importante au sein des recettes d'une protection sociale, encore largement assurée par des assurances sociales contributives. En 2011, la CSG et les impôts et taxes affectées représentaient ainsi le tiers du financement de la protection sociale, contre 5% en 1990.

Pour autant, cette variation ne s'est pas faite de manière homothétique, au sein des composantes de la protection sociale. Les impositions (CSG, impôts et taxes) ont été affectées à la sécurité sociale, et en son sein, à des risques particuliers : le chômage, l'insertion et la réinsertion professionnelle, la vieillesse, la survie et les accidents du travail, sont financés essentiellement par des cotisations sociales. La part des impositions est, par contre, assez importante pour la maladie, la maternité, l'invalidité, la famille et le logement.

La montée en puissance de la CSG, conçue initialement en substitution de cotisations sociales, a ensuite été davantage justifiée par la recherche d'un élargissement « opportuniste »¹²⁹ du financement de la sécurité sociale.

¹²⁹ « Ces évolutions ont (...) très souvent été « opportunistes », dans une recherche de financement de dépenses croissantes et non dans le cadre d'une réorganisation de l'architecture du financement de la sécurité sociale », selon la Cour des comptes (rapport sur la sécurité sociale, 2013).

L'affectation du produit de la CSG a été progressivement élargie pour inclure le FSV, ce qui est conforme à un objectif de financement de prestations de sécurité sociale non-contributives, mais aussi la CNSA, ce qui l'est moins.

Même si la qualification juridique de la CSG n'empêche pas sa fusion éventuelle dans un impôt unique sur le revenu, l'affectation de son produit à la protection sociale devrait conduire à une réflexion approfondie sur la nature des dépenses susceptibles d'être financées, pour éviter une dispersion qui achèverait de banaliser cette ressource fiscale, dont la lisibilité favorise aujourd'hui l'acceptabilité.

2 - La question de l'autonomie et de la garantie de ressources de la sécurité sociale

La remise en cause de l'autonomie financière de la sécurité sociale et la fragilisation de la garantie de ressources de la CSG figurent parmi les craintes souvent invoquées d'une « étatisation » de la sécurité sociale, notamment par les partenaires sociaux, qui sont attachés à la gestion paritaire des caisses de sécurité sociale.

Il convient de souligner que les relations financières entre l'État et la sécurité sociale sont complexes et représentent près de 78 milliards d'euros de crédits budgétaires (20 % des dépenses totales de l'État sont affectés à la protection sociale en 2014).

En outre, le transfert du produit généré par des mesures affectant l'IR vers la sécurité sociale, par le biais de l'affectation d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), témoigne d'une interdépendance croissante entre les finances de l'État et celles de la sécurité sociale. En 2011, dans le cadre de la réforme des retraites, le produit de la hausse d'un point du taux marginal supérieur de l'IR fut affecté à la sécurité sociale. À nouveau, la loi de finances pour 2014¹³⁰ prévoyait de transférer le gain budgétaire généré par le nouveau plafond du quotient familial et par la suppression de la déductibilité à l'IR de la participation de l'employeur à la couverture complémentaire santé vers la CNAM, via un compte de concours financiers, et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Ce procédé est d'ailleurs utilisé pour compenser la baisse des cotisations patronales « famille » intervenue le 1er janvier 2014 ainsi que d'autres exonérations de cotisations sociales depuis 2003.

Sans aller jusqu'à la fusion des deux grands textes financiers, difficile dans le cadre constitutionnel, on peut noter que le pilotage

¹³⁰ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

global des finances publiques a déjà été récemment renforcé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui prévoit notamment que l'article liminaire aux lois de finances initiales et rectificatives donne la prévision de soldes structurel et effectif de l'ensemble des administrations publiques.

Ce rapprochement répond à la nécessité d'un pilotage global de l'équilibre des finances publiques (État, sécurité sociale, collectivités locales), dans le cadre aux engagements européens de la France et d'un meilleur contrôle de l'exécution des lois de finances par le Parlement.

Le risque d'utiliser les recettes actuelles de CSG à autre chose que le financement de la sécurité sociale est souvent évoqué en cas de réforme systémique affectant l'imposition des revenus. Différentes options permettraient toutefois de conforter l'affectation d'une recette équivalente à la sécurité sociale.

- ◆ La technique du prélèvement sur recettes, déjà utilisée entre 1975 et 1978 au profit de la sécurité sociale pour assurer la prise en charge de certaines dépenses, permet par dérogation aux principes budgétaires d'universalité et de non-contraction des recettes et des dépenses, de prélever directement un montant sur les recettes de l'État pour le verser à des organismes tiers, sans être inscrit dans la partie dépenses de la loi de finances. Cette technique garantirait une certaine transparence puisque chaque prélèvement sur recettes fait l'objet d'un article distinct dans le projet de loi de finances et d'un débat et d'un vote spécifiques, avec une possibilité pour les parlementaires d'en modifier le montant ainsi que la répartition, dans la mesure où il est considéré comme une recette et non comme une dépense¹³¹. Le recours au prélèvement pour recettes est néanmoins exclu depuis 2001 par la loi organique relative aux lois de finances, qui en réserve l'usage aux collectivités territoriales et aux communautés européennes.

¹³¹ selon les règles de recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution, une diminution de recettes publiques peut être acceptée si celle-ci est gagée.

- ◆ Une autre possibilité aurait pu être l'utilisation du compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale » et du « convertisseur TVA », créé par la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 pour retracer la majorité des transferts financiers entre l'État et la sécurité sociale via des fractions de produit de TVA. Considérant que l'utilisation de cet instrument était contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 24 de la LOLF – dans la mesure où les « avances » effectuées ne donnent pas lieu à remboursement et ne sont pas assorties d'intérêts – la Cour des comptes a recommandé la suppression de ce compte de concours financiers, finalement intervenue dans la loi de finances initiale pour 2015.
- ◆ Le recours à une affectation a priori d'une fraction d'un nouvel impôt à la sécurité sociale constituerait dès lors la seule procédure susceptible d'apporter des garanties, par exemple en prenant une base équivalent aux recettes de CSG avant réforme, complétée par une règle d'indexation¹³². L'information du Parlement et du contribuable pourrait être assurée dans une annexe spécifique au projet de loi de finances. Comme le souligne le rapport inter-administratif de 2012, la définition de la règle d'affectation en loi de finances pourrait être complétée par une clause de garantie des ressources reversées à la sécurité sociale, qui pourrait être inscrite dans la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. La règle d'indexation et les principes de répartition entre les différents organismes de sécurité sociale pourraient également figurer dans le cadre organique.

En définitive, si l'affectation d'une part des recettes d'un impôt nouveau à la sécurité sociale ne soulèverait pas de difficultés techniques ou juridiques insurmontables¹³³, une attention particulière devrait être accordée à la définition des modalités d'affectation pour garantir l'acceptabilité de la réforme par les acteurs de la sphère sociale et par les contribuables.

* *

Au terme de cette partie consacrée à l'histoire et aux principes de l'imposition des revenus, se dégage la nécessité de clarifier les termes du « contrat fiscal » évoqué par le rapport de Didier Migaud en 2007.

¹³² En fonction de l'évolution de la masse des pensions et de retraites, de préférence à l'évolution du PIB, plus éloignée des déterminants actuels de la CSG.

¹³³ Sous réserve toutefois de la question du lien avec le champ d'application de l'impôt fusionné résultant de la prise en considération du règlement CE 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale – voir les développements sur ce point au A du présent chapitre

Peu lisible, pour le contribuable comme pour le Parlement, peu efficace sur le plan économique ou budgétaire, le système dual d'imposition des revenus a mal vieilli, en dépit de l'innovation que représente la création de la CSG. Complexe, opaque, marqué par des effets de seuil, il mérite à l'évidence d'être rénové.

Le cadre constitutionnel actuel de l'imposition des revenus, qui doit demeurer progressive et familiale, laisse des possibilités d'évolution importantes. Ces réformes devraient s'attacher à redonner lisibilité et cohérence à l'imposition, à mieux l'articuler avec les prestations sociales, et à garantir le financement de la sécurité sociale.

SECONDE PARTIE

IMPÔT SUR LE REVENU / CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE :

DE LA RÉFORME D'ENSEMBLE À UN ENSEMBLE DE RÉFORMES

Chapitre I

Une réforme d'ensemble subordonnée à la rénovation de l'impôt sur le revenu

La nécessité d'une réforme d'un système d'imposition des revenus devenu illisible et peu cohérent, est aujourd'hui reconnue, ainsi qu'en atteste notamment le retentissement du livre « Pour une révolution fiscale »¹³⁴ et du site internet associé www.revolution-fiscale.fr, qui a contribué à nourrir le débat public sur les questions fiscales. La fusion de la CSG dans l'IR ou l'intégration de l'IR dans une CSG progressive sont les deux schémas le plus souvent évoqués pour unifier l'imposition duale des revenus, à prélèvement constant. Les difficultés à surmonter et les mises au point préalables à ces réformes d'ensemble, largement conditionnées à la rénovation de l'IR, laissent à penser qu'elles pourraient difficilement intervenir dans des délais courts.

I - La durée nécessaire aux réformes systémiques

La réussite des réformes fiscales menées dans l'OCDE a procédé davantage d'un mouvement coordonné et progressif sur la durée que d'une initiative ponctuelle, d'autant moins facile en période de crise économique et budgétaire.

¹³⁴ Camille Landais, Thomas Piketty, Emmanuel Saez « Pour une révolution fiscale – Un impôt sur le revenu pour le XXIème siècle », Seuil 2011.

A - Un enjeu majeur, sous forte contrainte économique

1 - L'histoire et le moment des grandes réformes fiscales

Si les pays de l'ancienne Europe communiste ont été amenés à bouleverser leur système socio-fiscal après la libéralisation de leurs économies, il existe peu d'exemples de révolutions fiscales, en dehors peut-être de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande.

La plupart des réformes systémiques conduites dans les pays de l'OCDE, y compris en Europe et en Asie, ont nécessité un long processus d'élaboration et de mise en œuvre. Toute réforme d'ampleur, en effet, combine des objectifs économiques et de rendement avec des enjeux sociaux de redistribution et d'équité. Par ailleurs, la plupart des réformes de l'imposition des revenus ont également été engagées en même temps qu'une réforme de l'imposition des entreprises et des revenus du capital (plus-values, dividendes, produits financiers), comme dans de nombreux pays nordiques. Autant dire que ces réformes d'ampleur nécessitent d'être longuement préparées, de bénéficier d'une impulsion politique forte et d'être mises en œuvre de manière progressive et sur la durée afin de reposer sur un certain consensus politique et social.

La réforme fiscale en Suède, qui a été lancée par le gouvernement social-démocrate à la fin des années 1980, a été poursuivie par le gouvernement libéral et conservateur en 1991. La progressivité de l'impôt sur le revenu des ménages a été réduite, avec un taux maximal qui est passé de 70 % à 50 %. Le taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés est passé de 50 % à 30 %. Les taux d'imposition sur les revenus financiers ont été uniformisés à 30 %. En contrepartie, l'assiette de divers impôts a été élargie et de nombreuses exemptions ont été supprimées, de façon à réduire les interventions étatiques dans l'économie par le jeu de la fiscalité sélective. Au total, les réformes fiscales ont été mises en œuvre progressivement sur une décennie, parallèlement à une importante redistribution des interventions publiques et une réorganisation du système de protection sociale.

2 - Un contexte économique peu porteur

En France, le double contexte de faible croissance et de contrainte budgétaire rend d'autant plus périlleux le chantier de la réforme fiscale. Les transferts de charges entre contribuables et les changements comportementaux induits par le changement nécessitent en effet de disposer d'une marge de manœuvre pour en amortir les effets les plus brutaux ou les moins prévisibles.

D'un côté, la contrainte économique constitue une pression pour renforcer à court terme l'efficacité du système fiscal, par exemple en matière de lutte contre les « niches » fiscales. A l'inverse, le contexte de crise renforce la sensibilité des contribuables aux enjeux fiscaux, et limite les marges de manœuvre pour accompagner les réformes, compenser ou étaler sur plusieurs exercices les transferts de charges entre contribuables.

Il est à noter néanmoins que les allègements successifs du montant et du barème de l'impôt sur le revenu décidés en 2014 pour les contribuables les plus modestes auront un coût estimé à plus de 3 milliards d'euros, sans qu'ils ne s'accompagnent d'une véritable réforme du système d'imposition, dont ils accentuent au contraire la concentration.

3 - Un risque budgétaire

Les auteurs du livre « Pour une révolution fiscale » estiment que leur proposition de fusion de l'IR et de la CSG limiterait les perdants au dernier décile, avec des effets comportementaux permettant même d'accroître globalement les recettes fiscales¹³⁵. Mais leur modèle a une vocation plus pédagogique que pratique et ne se prête pas à un chiffrage précis des transferts entre contribuables et des mouvements de recettes à attendre immanquablement d'une réforme d'ampleur.

¹³⁵ Les auteurs anticipent une perte de recettes dans le centile supérieur d'un maximum de l'ordre de 3 à 4 milliards d'euros, tandis que l'individualisation de l'impôt augmenterait le niveau d'emploi d'environ 2 % chez les salariés modestes et les femmes, permettant ainsi d'accroître les recettes fiscales de l'ordre de 5 milliards d'euros. Au total, la réforme proposée, sans compensation, aurait donc un effet net positif de 1 à 2 milliards d'euros. Aucun risque budgétaire sérieux lié à la transition d'une architecture d'imposition à l'autre n'est identifié. Le nouvel impôt construit à partir de la CSG aurait vocation à se substituer immédiatement à l'IR et à la CSG. Les éventuels problèmes de mise en œuvre liés au passage d'un prélèvement à la source avec des taux proportionnels à un prélèvement à la source avec un barème progressif n'entraîneraient qu'un nombre mineur de régularisations.

À l'inverse, le rapport inter-administratif de 2012 met l'accent sur les forts risques budgétaires résultant de la mise en œuvre de la fusion de l'IR et de la CSG, avec ou sans retenue à la source : « *non seulement, au moins dans certaines hypothèses, serait-il difficile de disposer de simulations absolument fiables mais il faut également souligner le risque que les défauts de l'IR soient étendus aux prélèvements sociaux. Dans un contexte, où, il faut le rappeler, la réforme mettrait en jeu des sommes budgétaires considérables, puisque l'IR et la CSG représentent à eux seuls 150 milliards d'euros de recettes fiscales et 17 % des prélèvements obligatoires* »¹³⁶.

Tout en observant que certaines modalités de fusion pourraient entraîner une hausse du rendement de l'impôt (en particulier dans le cas d'une assiette très proche de celle de la CSG ou de la reprise des règles de territorialité de l'IR), le rapport inter-administratif a largement souligné le risque pour les rentrées fiscales des choix qui pourraient être faits¹³⁷, toutes choses égales par ailleurs. Il a en tout cas réaffirmé la nécessité de réexaminer l'intégralité des dispositifs existants, rattachés à l'un ou l'autre impôt, en cas de fusion.

B - Les droits des contribuables à respecter

Toute réforme fiscale d'ampleur est susceptible de remettre en cause la situation fiscale des contribuables, faisant, parmi eux, des gagnants et des perdants. Il y aurait alors des risques de contentieux, dont il convient de mesurer la portée si le principe de sécurité juridique était invoqué ou bien l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

¹³⁶ Rapport inter-administratif sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée, (janvier 2012), op. cit. p 99.

¹³⁷ La transposition, sous leur forme actuelle, du quotient conjugal et du quotient familial dans l'impôt fusionné se traduirait par exemple sans changement par un surcoût de l'ordre de 11,8 milliards d'euros pour le premier et de 10 milliards d'euros pour le second¹³⁷. De la même manière, le maintien à l'identique des réductions d'impôt existantes dans le nouvel impôt fusionné conduirait à étendre les possibilités d'imputation de ces réductions. Or les montants de réductions d'impôt non imputés s'élevaient à 2,5 milliards d'euros en 2010. L'extension des règles de déduction des frais professionnels applicables à l'IR au nouvel impôt entraînerait une perte de recettes de 5 milliards d'euros.

1 - Le principe de sécurité juridique

La création d'un nouvel impôt fusionné entraînerait d'importants transferts de charges entre contribuables, au demeurant pas totalement identifiables *a priori* ni maîtrisables par le législateur. Certains contribuables lésés pourraient invoquer le principe de sécurité juridique pour contester l'augmentation non anticipée de leur imposition globale sur le revenu.

La sécurité juridique a été reconnue comme principe général du droit par le Conseil d'État¹³⁸ : une disposition réglementaire nouvelle ne peut s'appliquer à des situations contractuelles en cours à sa date d'entrée en vigueur, sans revêtir par là même un caractère rétroactif illégal, seule la loi pouvant, pour des raisons d'ordre public, autoriser l'application de la norme nouvelle à de telles situations. De manière plus générale, et indépendamment de toute situation contractuelle, le pouvoir réglementaire se doit d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle. Le Conseil d'État applique également le principe de confiance légitime, mais uniquement lorsqu'il statue au regard du droit de l'Union européenne.

Par rapport à la loi, le Conseil d'État contrôle le respect des biens au sens de l'article 1^{er} du 1^{er} protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'Homme, qui a développé une jurisprudence fondée sur la notion d'espérance légitime, mais qui ne peut faire obstacle à la suppression, pour l'avenir, d'une exonération fiscale. Il doit exister dans l'évolution d'un dispositif fiscal un équilibre entre l'intérêt public, qui exige la modification de la norme, et les intérêts des contribuables au maintien de la situation juridique qu'ils tiennent de la législation antérieure.

Si l'exigence de sécurité juridique n'est pas reconnue en tant que telle comme un principe constitutionnel par le Conseil constitutionnel, celui-ci se fonde sur l'article 16 de la Déclaration de 1789 pour s'assurer de la garantie des droits, « équivalent » constitutionnel de l'espérance légitime. Il estime sur ce fondement « *qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la*

¹³⁸ (CE, Ass., 24 mars 2006, n° 288460, *Société KPMG*).

Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant » (décision n° 2012-662 du 29 décembre 2012). La jurisprudence du Conseil s'est toutefois rapprochée de celle de la CEDH : depuis sa décision n° 2013-682 du 19 décembre 2013, il a étendu son contrôle, au-delà des « situations légalement acquises », aux « effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations », ce qui est une forme d'incorporation en droit interne de la notion d'espérance légitime.

Il est certes permis de penser que si le législateur décidait de remplacer un (ou deux) impôts par un autre, il s'agirait d'une réforme d'ensemble s'apparentant à une « table rase », insusceptible d'ouvrir le droit au maintien d'avantages fiscaux préexistants. Pour autant, la question des conséquences d'une telle réforme sur les effets qui pourraient être légitimement attendus par les contribuables du maintien de la législation existante ne pourrait être éludée : le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que l'introduction de la CHR ne pouvait avoir pour conséquence sans méconnaître la garantie des droits de frapper un revenu qui avait fait l'objet d'un prélèvement forfaitaire libératoire de l'IR au motif que « les contribuables ayant perçu en 2011¹³⁹ des revenus soumis à ces prélèvements libératoires pouvaient légitimement attendre de l'application de ce régime légal d'imposition d'être, sous réserve de l'acquittement des autres impôts alors existants, libérés de l'impôt au titre de ces revenus »¹⁴⁰. Même si une atteinte aux situations légalement acquises pourrait être objectivement justifiée par la nécessité de garantir la cohérence d'ensemble de la fiscalité directe des personnes physiques, il sera sans doute nécessaire de prendre en considération la question de la protection des effets qui peuvent être légitimement attendus de situations légalement acquises.

2 - L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi fiscale

Dans sa décision n° 99-421 du 16 décembre 1999, le Conseil constitutionnel a érigé en objectif de valeur constitutionnelle l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, fondée sur les articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789. Le Conseil exige ainsi de manière générale que le législateur exerce pleinement la compétence que lui confie la Constitution : il doit « adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque

¹³⁹ La CHR introduite par la LFI pour 2012 entrée en vigueur le 30 décembre 2011 s'appliquait pour la première fois aux revenus réalisés en 2011.

¹⁴⁰ Décision n°2014-435 QPC du 5 décembre 2014.

d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi »¹⁴¹.

En ce qui concerne la loi fiscale, le Conseil a par exemple censuré le dispositif de plafonnement de certains avantages fiscaux à l'IR qui figurait en loi de finances pour 2006, au motif que « *la complexité du dispositif organisé par l'article 78 pourrait mettre une partie des contribuables concernés hors d'état d'opérer les arbitrages auxquels les invite le législateur ; que, faute pour la loi de garantir la rationalité de ces arbitrages, serait altérée la justification de chacun des avantages fiscaux correspondants du point de vue de l'égalité devant l'impôt* »¹⁴².

Au regard de cette jurisprudence, le dispositif d'une nouvelle imposition globale du revenu des personnes physiques ne devrait pas, en lui-même, atteindre un niveau de complexité tel qu'il en deviendrait illisible pour les contribuables. Des difficultés pourraient toutefois notamment survenir en ce qui concerne la transition entre l'ancien et le nouveau régime d'imposition, en cas de modification des avantages fiscaux existant, selon les différentes options qui seraient ou non ouvertes aux contribuables.

3 - Le droit au recours des contribuables

Le droit au recours est garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789, au titre de la garantie des droits. Le Conseil constitutionnel fait expressément référence à ce droit dans ses décisions concernant les modalités de recouvrement d'impositions de toutes natures¹⁴³. Ce droit devrait être garanti dans le cadre de réformes rapprochant IR et CSG.

La juridiction administrative est par principe compétente en matière fiscale, domaine d'exercice des prérogatives de puissance publique, sous réserve des exceptions de compétence au profit de la juridiction judiciaire prévues par la loi. Les impôts directs sur le revenu relèvent ainsi de la compétence du juge administratif en vertu de l'article L. 199 du livre des procédures fiscales.

¹⁴¹ Décision n° 2005-512 du 21 avril 2005.

¹⁴² Décision n° 2005-530 du 29 décembre 2005.

¹⁴³ n° 2012-298 QPC du 28 mars 2013 ; n° 2013-351 QPC du 25 octobre 2013.

Il est toutefois loisible au législateur de prévoir des exceptions à cette compétence de principe du juge administratif comme il l'a fait en attribuant au juge judiciaire celle de statuer sur les litiges relatifs à la CSG (et à la CRDS) sur les revenus d'activité et de remplacement. Le contentieux de la CSG et de la CRDS relève donc aujourd'hui, suivant les cas de figure, soit de la juridiction judiciaire (revenus d'activité et de remplacement), soit de la juridiction administrative (revenus du patrimoine et de placements).

En cas de fusion complète, et quelle que soit l'administration chargée de recouvrer une imposition fusionnée prélevée à la source (donc y compris s'il s'agissait des URSSAF pour le précompte lui-même), il serait opportun d'attribuer le contentieux de ce qui deviendrait l'impôt unique sur le revenu des personnes physiques à un seul ordre de juridiction, qui semble plus naturellement être la juridiction administrative. L'ordre juridictionnel administratif est en effet déjà « *principalement intéressé* » en la matière, et le recouvrement par l'État (ou pour son compte) de l'« impôt citoyen » constitue au premier chef la manifestation d'« *actes de la puissance publique* », pour reprendre les termes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ce qui justifie la compétence du juge administratif.

Il en serait sans doute de même dans l'hypothèse d'un impôt juridiquement unique mais prélevé en deux temps, qui nécessiterait vraisemblablement une unification immédiate du contentieux au profit du juge administratif. Celui-ci devrait statuer sur les litiges relatifs à la CSG qui serait devenue un acompte de l'impôt fusionné, tout comme il continuerait de statuer sur l'IR lui-même.

C - Des objectifs nombreux et parfois contradictoires à une imposition unifiée des revenus

Le projet de fusion entre l'IR et la CSG répond à des objectifs nombreux, parfois contradictoires entre eux.

1 - Cohérence et lisibilité du système fiscal

La coexistence de l'IR, impôt progressif et familialisé, et de la CSG, impôt largement proportionnel et individualisé, fait écho au système fiscal dual d'avant 1959, fondé sur un impôt de type cédulaire en théorie proportionnel (la taxe proportionnelle) et un impôt général progressif (la surtaxe progressive). Au regard de la construction de l'impôt sur le revenu moderne, la création de la CSG donnait le sentiment d'un « retour en arrière ». D'où la qualification de la CSG d'« *impôt sur le revenu bis* »¹⁴⁴, voire la mention du « *caractère perturbateur* »¹⁴⁵ de la CSG.

L'idée d'une fusion avec l'IR apparaît peu de temps après sa création en 1991. A l'occasion de l'examen du collectif budgétaire de l'été 1993, prévoyant notamment le doublement du taux de CSG, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, Jean Arthuis, émet alors le souhait d'une fusion¹⁴⁶. Dans le rapport général sur le projet de loi de finances pour 1995, il indique que « *le "nouvel" impôt sur le revenu ne pourra faire abstraction d'une CSG calculée à un taux substantiellement plus élevé que ce qu'il est actuellement. Refuser cette évidence reviendrait à adopter un système comportant une dose difficilement acceptable de double imposition (...) Dès lors, la seule solution envisageable reste la "fusion" de ces deux instruments pour constituer un dispositif de prélèvements sur les revenus cohérent, neutre au regard des situations individuelles et des choix économiques, mais également lisible pour le contribuable* »¹⁴⁷.

Le schéma d'imposition « fusionnée » qu'il propose comprend une composante proportionnelle représentant la première tranche et correspondant à la CSG, et une composante progressive, applicable aux revenus disponibles après imputation de la CSG, et intégrant la dimension familiale, destinée à remplacer l'actuel IR. Cette proposition correspond en réalité moins à une fusion des assiettes de la CSG et de l'IR qu'à un retour à l'architecture théorique de 1948, reposant sur une taxe proportionnelle et une surtaxe progressive.

¹⁴⁴ Terme utilisé notamment par Christian Poncelet. Cf. Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 9 juin 1993, page 725.

¹⁴⁵ Agnès Sauviat, « L'exemplaire singularité de la CSG », Les petites affiches, 1995.

¹⁴⁶ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 9 juin 1993, pages 722-723.

¹⁴⁷ Rapport général n° 79 (1994-1995) fait par Jean Arthuis au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 1995.

La préoccupation d'une meilleure cohérence entre la CSG et l'IR est exprimée par le ministre du budget, Nicolas Sarkozy, à la fin de l'année 1993, dans la lettre de mission adressée à la nouvelle commission chargée d'étudier les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages : « *vous proposerez les évolutions nécessaires pour simplifier, tant en matière d'assiette que de recouvrement, l'impôt sur le revenu et assurer sa cohérence avec la contribution sociale généralisée et les contributions sociales* ». Le rapport publié en juillet 1995 procède à une brève analyse de « *cette idée commode mais imprécise de fusion* »¹⁴⁸, pour finalement la rejeter.

Durant la même période, la question de l'articulation entre la CSG et l'IR est également soulevée par le Conseil des impôts en 1995. S'interrogeant sur les places respectives de l'IR et de la CSG, il considère qu'« *il existe trois réponses possibles : le remplacement de l'impôt sur le revenu par la CSG, la fusion de ces deux prélèvements en un nouvel impôt, leur coexistence* »¹⁴⁹. Écartant immédiatement la première option, il ne tranche pas sur la question de la fusion et précise seulement « *les conditions d'une bonne coexistence des deux prélèvements* »¹⁵⁰ (autonomie des règles et des assiettes, définition claire de leurs objectifs respectifs).

Au début des années 2000, l'argument de la lisibilité du système de prélèvement pour le contribuable est de plus en plus fréquemment avancé en faveur de la fusion, à l'exemple de Didier Migaud en 2003 : « *La fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu, avec, en corollaire, la retenue à la source, doit figurer au premier plan de la réflexion. Cette réforme peut mettre fin à la fiction qui sépare les Français en deux : imposables et non imposables. Chaque Français, aussi modeste soit-il, paie un impôt* »¹⁵¹. Cette idée selon laquelle la fusion serait un moyen d'effacer la représentation erronée d'une dichotomie entre ménages imposables à l'IR et ménages non imposables est partagée par d'autres parlementaires, comme Philippe Marini¹⁵².

¹⁴⁸ Rapport au ministre du budget de Bernard Ducamin, Robert Baconnier et Raoul Briet, « Etude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages », 1995.

¹⁴⁹ Conseil des impôts, « La contribution sociale généralisée », op. cit., page 114.

¹⁵⁰ Ibid, page 120.

¹⁵¹ Quotidien « Les Echos », 15 octobre 2003.

¹⁵² Cf. Rapport d'information n° 55 (2003-2004) au nom de la commission des finances du Sénat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

2 - Un élargissement de la base d'imposition

La refonte de l'IR et de la CSG est souvent présentée comme un moyen de suivre la voie explorée par un grand nombre de pays de l'OCDE, en élargissant l'assiette des revenus imposables, autorisant ainsi la baisse des taux marginaux. Dans cette perspective, la fusion apparaît avant tout comme une voie de réforme de l'IR, permettant de remédier à l'une de ses principales imperfections : l'étroitesse de son assiette.

C'est cet objectif d'élargissement d'assiette, couplé à celui de la baisse des taux marginaux, qui semble principalement justifier la défense d'une fusion des deux impôts au Sénat dans les années 1990. Dès 1993, le président de la commission des finances, Christian Poncelet, expose clairement le caractère séduisant d'une fusion « *Pensez, mes chers collègues, qu'une CSG à 10,5 % rapporterait 400 milliards de francs et permettrait de faire l'économie de l'impôt sur le revenu – 310 milliards de francs – tout en maintenant les 90 milliards de francs destinés à la sécurité sociale qu'assure la CSG à 2,4 %. (...) Quoi qu'il en soit, l'heure me semble venue d'envisager une refonte de l'impôt sur le revenu. Elle pourrait se traduire soit par une fusion des deux impôts, soit par une absorption de l'impôt sur le revenu par la CSG* »¹⁵³.

Dans la lignée de la proposition formulée par Jean Arthuis en 1994, le sénateur Jacques Oudin confirme ainsi dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 : « *votre commission des finances persiste à penser que la montée en puissance de la CSG, couplée à la disparition des autres cotisations sociales et à la réduction des taux de l'impôt sur le revenu, constitue la réforme de l'avenir* »¹⁵⁴.

Toutefois, le risque de « contamination » de la CSG par l'IR est avancé par diverses instances telles que la commission « Ducamin »¹⁵⁵ en 1995 et le Conseil des impôts en 2000. Ce dernier indique ainsi : « *La CSG est encore un impôt jeune. Le risque serait de voir l'impôt sur le revenu l'emporter et faire perdre à la CSG la simplicité qui fait aujourd'hui sa force* »¹⁵⁶. Cette crainte est également partagée par Gilles Carrez, président de la commission des finances de l'Assemblée

¹⁵³ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 9 juin 1993, page 725.

¹⁵⁴ Avis n° 79 (1997-1998) déposé par Jacques Oudin au nom de la commission des finances du Sénat.

¹⁵⁵ Op. cit.

¹⁵⁶ Conseil des impôts, « L'imposition des revenus », op. cit., 2000.

nationale, qui estime en 2011 que « *le mauvais impôt chassera le bon* »¹⁵⁷.

3 - Une meilleure progressivité

Si la fusion de l'IR et de la CSG est, dans les années 1990, surtout défendue dans la perspective d'un élargissement de l'assiette de l'IR et d'une modération de sa progressivité, la situation évolue sensiblement à compter du début des années 2000. Elle est alors de plus en plus souvent évoquée comme un moyen d'accroître la progressivité d'ensemble du système fiscal.

Deux éléments nouveaux plaident en faveur de cette nouvelle optique. D'une part, la forte hausse du taux de CSG en 1998 (+ 4,1 points sur les revenus d'activité) a en effet changé la perception de cette imposition. La CSG était jusqu'alors présentée comme plus équitable car touchant tous les revenus et comme indolore en raison de son faible taux. Mais les relèvements successifs de taux ont remis au premier plan les inconvénients d'un impôt proportionnel, du point de vue de la répartition de la charge fiscale entre contribuables. D'autre part, les modifications du barème de l'IR tout au long des années 2000 atténuèrent la progressivité de l'IR. En particulier, lors de la réforme de 2006, les effets de l'intégration de l'abattement de 20 % – avantage jusqu'alors plafonné – pour les ménages disposant de revenus élevés apparurent injustes.

Dans ce contexte, la fusion de l'IR et de la CSG pouvait constituer un outil permettant de corriger à la fois la trop forte proportionnalité de la CSG et la moindre progressivité de l'IR¹⁵⁸.

Ce renforcement de la progressivité est au cœur de l'ouvrage « Pour une révolution fiscale », qui part du constat de la régressivité du système fiscal français pour les 1% de ménages les plus riches et propose d'appliquer à un nouvel impôt un barème à six tranches, avec des taux effectifs d'imposition de 2 % à 60 %, permettant de « *rétablir un minimum de progressivité au sommet du système fiscal français* » tout en conservant le même volume de recettes totales. Les charges de famille seraient prises en compte grâce à un abattement forfaitaire.

¹⁵⁷ Quotidien Les Echos du 7 avril 2011.

¹⁵⁸ Cf. Liem Hoam-Ngoc, Vive l'impôt !, 2007.

4 - La familialisation de la CSG

Le rapport du conseil d'analyse économique de 2005 sur « La famille, une affaire publique », évoque l'une des conséquences de la montée en puissance de la CSG, qui « *vide ainsi tout le contenu de la politique familiale* » à mesure que l'IR et le quotient familial perdent de leurs effets¹⁵⁹. Le même rapport fait ressortir que les familles avec enfants contribuent à hauteur de 48% à la CSG contre seulement 37% à l'IR, à l'inverse des ménages sans enfants et des retraités qui paient moins de CSG que d'IR. Considérant que « *la CSG contribue à la paupérisation relative des familles avec enfants* », le rapport propose une familialisation de la CSG qui prendrait la forme d'un « bonus » pour les familles avec enfants, en s'inspirant du système allemand de « malus » de cotisations à l'assurance dépendance pour les assurés sociaux sans enfants.

En 2010 les députés Jean-François Copé et Hervé Mariton se prononcent publiquement en faveur d'une fusion de l'IR et de la CSG¹⁶⁰. L'objectif prioritaire d'une telle refonte ne serait pas pour eux une plus grande progressivité mais plutôt une prise en compte accrue des charges de famille. Pour le premier, cette fusion s'accompagnerait d'une retenue à la source facilitée par une fusion des URSSAF et de l'administration fiscale.

Cet objectif de familialisation de la CSG est également repris dans une note de l'Institut Montaigne et de l'Institut de l'entreprise¹⁶¹ évoquant la fusion IR/CSG, pour suggérer de minorer la CSG des ménages avec enfants et de majorer celle des ménages sans enfants.

¹⁵⁹ Michel Godet et Evelyne Sullerot « La famille, une affaire publique ». Rapport du CAE, 2005.

¹⁶⁰ Cf. Quotidien Les Echos des 3 avril 2010, 6 avril 2010 et 7 avril 2011.

¹⁶¹ « Mettre enfin la fiscalité au service de la croissance », « Partie I. Impôt sur le revenu et CSG » p 33, Institut Montaigne et Institut de l'entreprise, septembre 2013.

D - La fusion : un concept large, des modalités de mise en œuvre multiples

Dans une acception large, le concept de « fusion de l'IR et de la CSG » désigne le fait de substituer un impôt unique à des prélèvements juridiquement distincts, y compris par la simple suppression de certains prélèvements. Au sens strict, la fusion correspondrait uniquement aux cas où les assiettes de différents prélèvements seraient fondues et leurs règles unifiées, dans le but de créer un impôt unique. Il est retenu ici une approche large de la fusion afin de recenser les différentes modalités proposées ou étudiées jusqu'à présent.

Le champ des impôts couverts par les propositions de fusion est souvent plus large que l'IR et la CSG *stricto sensu*. C'est davantage par commodité que l'on désigne cette opération sous le terme de « fusion de l'IR et de la CSG ». Considérant qu'il ne serait pas cohérent de limiter la fusion à l'IR et à la CSG, le rapport inter-administratif remis au Parlement en 2012 propose ainsi de prendre en compte une dizaine de prélèvements au total¹⁶², dont les différentes cédules de la CSG, la CRDS, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital ainsi que la contribution sur les hauts revenus.

En fonction du périmètre retenu, le processus d'unification peut s'effectuer selon des modalités diverses. À partir des travaux existants, il est possible d'identifier deux grands scénarios de fusion au sens strict, avec une variante correspondant à la coexistence de deux prélèvements distincts, issus de l'IR et de la CSG, au sein d'un impôt juridiquement unique. Ces deux grands types de réformes systémiques ont été en particulier étudiés par le rapport inter-administratif de 2012, qui constitue l'étude la plus récente et la plus approfondie en la matière.

- ♦ **Schémas de mise en œuvre de type 1 : « imposition unifiée issue de l'IR réformé »** : Ce type de scénarios correspond au scénario F2 de l'OFCE¹⁶³ et au deuxième scénario du rapport inter-administratif de 2012 (RAP 2).

¹⁶² Sans aller néanmoins jusqu'à élargir son approche aux cotisations sociales non contributives, ce qui pourrait se concevoir dans une logique économique de l'imposition.

¹⁶³ Etude de l'OFCE, réalisée dans le cadre des travaux du rapport de Didier Migaud, et publiée dans la revue de l'OFCE (avril 2007). op. cit.

- ◆ **Schémas de mise en œuvre de type 2 : « imposition unifiée issue de la CSG »** : Ce type de scénarios correspond à la proposition de nouvel impôt sur le revenu du livre « Pour une révolution fiscale » et au premier scénario du rapport interadministratif (RAP 1).

Dans les deux cas, certains arbitrages doivent être effectués au préalable pour définir les grandes caractéristiques du nouvel impôt, en fonction de ses objectifs. Ces choix concernent notamment :

- l'unité de taxation (individu ou foyer) ;
- la taille (revenus exemptés ou non) et le mode de calcul de l'assiette (revenu brut, revenu net des cotisations sociales ou revenu net réintégrant les cotisations patronales) ;
- les modalités de prise en compte des charges de famille (quotient, abattement, réduction, crédit d'impôt) ;
- la physionomie du barème (taux minimal, maximal, par tranche, par taux moyen ou effectif) ;
- l'évolution de la PPE et du RSA ;
- les modalités de recouvrement (par émission de rôle ou prélèvement à la source).

Dans le rapport inter-administratif, il est indiqué que certains choix initiaux peuvent orienter davantage vers certaines modalités de mise en œuvre que vers d'autres. Par exemple, la volonté de procéder rapidement à la retenue à la source inciterait davantage à prendre la CSG comme base du nouvel impôt. À l'inverse, le choix de conserver une taxation par foyer fiscal amènerait à construire le nouvel impôt à partir de l'IR existant.

Présenté dans le rapport inter-administratif comme un troisième type de scénario (RAP 3), le schéma « **imposition unifiée à deux niveaux avec l'ex-CSG comme acompte du nouvel impôt** » constitue plutôt une variante des deux grands scénarios, dans la mesure où il s'agit bien d'une imposition juridiquement unifiée, mais avec des modalités de recouvrement en deux temps.

On peut également rattacher à cette variante l'esquisse de refonte de l'IR et de la CSG proposée par Jean Arthuis en 1994, reposant sur une « première tranche » proportionnelle complétée par une imposition progressive, ou bien encore la proposition d'imposition des revenus à deux branches combinant impôt proportionnel et surtaxe progressive formulée par le Conseil des impôts en 2000.

Des économistes ont également évoqué l'hypothèse d'une imposition duale mais coordonnée, à l'exemple du Conseil d'analyse économique¹⁶⁴ en 2005 ou d'Alain Trannoy¹⁶⁵ en 2012. Ces scénarios, dans lesquels la CSG constitue une sorte d'avance sur recettes de l'IR, ne constituent pas non plus des schémas de fusion, mais donneront lieu à des développements spécifiques dans le deuxième chapitre.

II - Une imposition unifiée sur la base d'un IR rénové

La première modalité de fusion, qui reviendrait à absorber la CSG dans un grand IR, est largement dépendante des efforts préalables susceptibles de corriger les défauts les plus patents de l'IR actuel, à savoir son assiette mitée, sa concentration renforcée et son mode de perception décalé.

A - Le préalable de la fusion des assiettes harmonisées

1 - Les règles de territorialité

Bien qu'elle soit parfois ignorée des travaux envisageant une fusion, cette contrainte doit être mentionnée car, comme le relève le rapport inter-administratif : « *Le choix d'une règle de territorialité pour le nouvel impôt ne pourrait pas être déconnecté de celui qui serait fait en matière d'affectation budgétaire* ». En effet, les règles de territorialité de la CSG sont plus étroites que celles de l'IR sur plusieurs points.

C'est ainsi tout d'abord que, contrairement à l'IR, la CSG ne s'applique pas en principe aux revenus de source française des non-résidents. Ceci résulte de la volonté qui avait prévalu à l'origine de l'institution de la CSG de ne faire participer au financement de la protection sociale que les personnes physiques fiscalement domiciliées en France. Ce principe a reçu une exception puisque, depuis la LFR du 8 août 2012, les revenus fonciers et les plus-values immobilières de source française des non-résidents sont également assujettis à la CSG.

¹⁶⁴ Jacques Le Cacheux et Christian Saint Etienne, « Croissance équitable et concurrence fiscale », Conseil d'analyse économique, 2005.

¹⁶⁵ « Il faut une révolution fiscale. Qu'en pensent les économistes ? », Les Echos éditions et Eyrolles, 2012, pages 76-78.

Par ailleurs, en raison de la condamnation de la France sur ce point en 2000 par la Cour de justice¹⁶⁶, les revenus d'activité et de remplacement des résidents ne sont pas assujettis à la CSG lorsque leurs bénéficiaires ne sont pas affiliés à un régime de sécurité sociale en France, ce qui concerne pour l'essentiel les travailleurs frontaliers¹⁶⁷.

L'alignement des règles de territorialité de la CSG sur celles de l'IR aurait donc pour conséquence d'étendre le champ d'application de l'impôt fusionné d'une part, aux non-résidents pour leurs revenus de source française, et, d'autre part, aux résidents qui ne sont pas affiliés à un régime de sécurité sociale en France. Le rapport inter-administratif n'évalue pas les recettes supplémentaires liés à cette conséquence de la fusion des deux impôts mais rappelle que les travailleurs frontaliers est évalué au nombre d'environ 330 000. Par ailleurs, le rendement en année pleine de l'extension aux non-résidents de la CSG sur les revenus du patrimoine a été évalué à 250 M€.

Le même rapport indique toutefois avec prudence que cette modalité de la fusion n'est envisageable que sous réserve de la jurisprudence de la CJUE. En effet, compte tenu de cette jurisprudence, il ne peut être exclu que, en raison de l'affectation d'une partie du produit du nouvel impôt au financement de la sécurité sociale, les dispositions du règlement CE 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale fassent obstacle à ce que le champ d'application de cet impôt soit étendu aux personnes, qu'elles soient résidentes ou non-résidentes sur le plan fiscal, affiliés à un régime de sécurité sociale dans un autre État membre¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Voir pour plus de détails les développements du 1 du IV du chapitre II de la première partie du rapport.

¹⁶⁷ On rappelle qu'en application des conventions fiscales conclues par la France avec plusieurs États voisins (Belgique, Allemagne, Suisse, Italie,...), par dérogation aux principes qui prévalent normalement en matière d'élimination des doubles impositions, le droit d'imposer les revenus d'activité des travailleurs frontaliers, c'est-à-dire des personnes qui résident en France et exercent leur activité dans l'autre État, est attribué à la France : il en résulte que les travailleurs frontaliers sont exclusivement imposables à l'IR en France alors qu'ils sont assujettis aux cotisations sociales dans l'autre État.

¹⁶⁸ Voir sur ce point les développements au IV du chapitre II.

Si tel était le cas, il conviendrait, pour se conformer aux exigences du droit de l'UE, soit d'exclure totalement de l'assiette du nouvel impôt les personnes affiliés à un régime de sécurité sociale dans un autre État membre, ce qui conduirait à restreindre le champ d'application actuel de l'IR et représenterait un coût budgétaire sans doute significatif, soit de maintenir des règles de territorialité différentes pour la part du nouvel impôt affectée au financement de la sécurité sociale, ce qui ne serait guère compatible avec les objectifs poursuivis par la fusion IR/CSG.

2 - L'enjeu de la fusion des assiettes

Dans la plupart des travaux envisageant une fusion au sens strict, le premier obstacle mentionné à la création d'un impôt unique sur les revenus des ménages est la définition d'une assiette unique. Cette entreprise apparaît d'autant plus complexe qu'il n'y aurait pas seulement à prendre en compte l'IR et la CSG mais au total plus d'une dizaine de prélèvements.

Tableau n°27 : prélèvements entrant potentiellement dans le champ d'une fusion IR-CSG

Impôt	Date de création	Barème	Taux	Affectation	Produits 2013 (en M€)	Poids dans les PO
Impôt sur le revenu	1959	Progressif familialisé	de 0 % à 45 %	État	69,3	7,2 %
Contribution sur les hauts revenus	2012	Progressif conjugalisé	de 3 % à 4 %	État	0,6	0,1 %
CSG sur les revenus d'activité et de remplacement	1990	Proportionnel individualisé (sauf revenus de remplacement)	de 0 % à 7,5 %	CNAM, CNAF, FSV, CADES, CNSA	80,6	8,5 %
CSG sur les revenus du patrimoine	1990	Proportionnel individualisé	8,2 %	CNAM, CNAF, FSV, CADES, CNSA	4,5	0,5 %
CSG sur les produits de placement	1990	Proportionnel individualisé	8,2 %	CNAM, CNAF, FSV, CADES, CNSA	5,2	0,5 %
CSG sur les produits des jeux	1997	Proportionnel individualisé	de 9,5 % à 12 %	CNAM, CNAF, FSV, CADES, CNSA	0,3	0,0 %
CRDS	1996	Proportionnel individualisé	0,5 %	CADES	6,8	0,7 %
Prélèvement social	1997	Proportionnel individualisé	4,5 %	CNAV, CNAM, CADES, FSV	6,0	0,6 %
Contribution de solidarité pour l'autonomie	2004	Proportionnel individualisé	0,3 %	CNSA	2,5	0,3 %
Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie	2012	Proportionnel individualisé	0,3 %	FSV, CNSA	0,6	0,1 %
Prélèvement de solidarité	2012	Proportionnel individualisé	2 %	FNSA, FNAL	2,7	0,3 %
Total	-	-	-	-	179,1	18,7 %

Source : CPO (d'après le rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'IR et de la CSG (2012) et le rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2014)

Au terme de son analyse des différents régimes d'imposition des revenus de toutes natures des ménages, y compris les prestations sociales, le Conseil des impôts avait considéré, en 2000, qu'il serait particulièrement difficile d'appliquer rigoureusement des principes uniques de détermination de l'assiette taxable, tels que la taxation de tous les revenus, en espèces et en nature, et celui d'absence de double imposition¹⁶⁹.

A titre d'exemple, comment trancher le cas des allocations logement et des prestations familiales sous condition de ressources, qui sont soumises à la CRDS mais pas à la CSG, ni à l'IR ? Faudrait-il distinguer les différentes cotisations sociales en fonction des règles d'assujettissement des prestations qu'elles financent, avant de décider de les déduire ou de les inclure dans l'assiette du nouvel impôt ?

¹⁶⁹ Conseil des impôts « L'imposition des revenus », XVIIIème rapport au Président de la République (2000).

Les règles d'assiette de l'IR et de la CSG divergent en effet sur un point fondamental : l'IR est assis sur le revenu net global (après imputation dans certaines conditions des déficits catégoriels sur les revenus positifs d'autres catégories) tandis que la CSG est assise sur le revenu brut catégoriel (avant précompte des cotisations sociales salariales). Une fusion imposerait donc, d'une part, de choisir entre une imposition sur un revenu catégoriel ou global, et, d'autre part, de choisir le mode de calcul de l'assiette unique sur laquelle serait assis le nouvel impôt, en tenant compte au mieux de la capacité contributive des individus selon leur situation¹⁷⁰.

Pour déterminer l'assiette du nouvel impôt, un raisonnement en termes de revenu économique permettrait d'appréhender la réalité du prélèvement fiscal sur le revenu brut, parallèlement à la logique de financement contributif d'une partie de la sécurité sociale. Henri Sterdyniak¹⁷¹ suggère de retenir une définition du revenu super brut intégrant les cotisations sociales employeur non directement contributives et l'impôt sur les sociétés versé, mais pas les cotisations sociales contributives (qui financent des prestations qui seraient soumises à l'impôt). L'impôt remplacerait ainsi l'IR, la CSG, la CRDS, les prélèvements sociaux et les cotisations sociales employeurs non directement contributives. Si l'on juge inopportun d'intégrer les cotisations sociales employeurs dans l'IR, il faudrait alors selon lui adopter une définition du revenu net excluant les cotisations sociales salariés, en maintenant les prélèvements sociaux sur les revenus du capital pour compenser les cotisations sociales employeurs.

Le rapport inter-administratif de 2012 envisage quant à lui trois grandes options qui conduiraient à se fonder :

- soit sur le revenu brut (correspondant à l'assiette actuelle de la CSG, avant paiement des cotisations de sécurité sociale et après abattement pour frais professionnels). Cette approche conduirait à élargir significativement l'assiette taxable des salariés par rapport à celle des retraités, qui ne supporte plus de cotisations sociales. Pour compenser l'élargissement d'assiette pour les salariés, le rapport propose de maintenir un système de déduction des frais professionnels non remboursés par l'employeur, sous la forme d'un abattement forfaitaire plafonné (qui s'élève actuellement à 10 % dans le cas de l'IR et à 1,75 % pour la CSG) ou à hauteur des frais réels justifiés ;

¹⁷⁰ Entre autres conséquences, le passage de revenus cédulaires (CSG) à un revenu global (IR) nécessiterait de prévoir la possibilité de déduire des déficits.

¹⁷¹ Note « Pour une définition économique du revenu », Revue de l'OFCE (avril 2007).

▪ soit sur le revenu net des cotisations salariales contributives, c'est-à-dire celles permettant d'acquérir des droits en vue d'un salaire différé (retraite, chômage, invalidité, indemnités journalières). Dès lors que les revenus auxquels elles donnent droit seraient assujettis au nouvel impôt, la déduction de ces cotisations permettrait d'éviter une double imposition. Cette approche comporte des inconvénients. D'une part, elle réduirait fortement l'assiette par rapport à celle de la CSG, même s'il suffirait de compenser en jouant sur les taux. Surtout, le partage entre cotisations contributives et non contributives serait particulièrement délicat, dans la mesure où celui-ci n'est pas identique dans tous les régimes de protection sociale. Par exemple, au sein du risque vieillesse, le partage entre cotisations contributives de droits et cotisations non contributives est moins net dans le régime général de base que dans les régimes complémentaires obligatoires des salariés du secteur privé ;

▪ soit sur le revenu net des cotisations salariales contributives, intégrant les cotisations patronales d'allocations familiales et d'assurance maladie. Considérant que les cotisations patronales constituent, au même titre que le salaire, des avantages accordés par l'employeur au salarié, cette approche permettrait de réduire la distorsion entre le revenu brut des salariés et celui des non-salariés. Toutefois, elle soulève un certain nombre de questions difficiles à trancher concernant le périmètre des cotisations patronales à intégrer, le traitement des dispositifs d'exonérations de cotisations patronales ou encore le taux de cotisation patronale de référence, celui-ci étant différent d'un régime à l'autre.

**Tableau n°28 : comparaison des assiettes de l'IR et de la CSG
Principaux éléments (données 2013)**

Assiette de l'IR	Assiette de la CSG
Revenus d'activité salariaux <ul style="list-style-type: none"> ● Rémunérations salariales nettes (sauf CRDS et CSG non-déductible) ● Déduction des frais professionnels à la charge des salariés : 10% du salaire net (ou plus sur justificatif – frais réels) ● Intéressement s'il n'est pas réinvesti sous forme d'épargne salariale ● Contributions des employeurs pour la couverture collective en santé ● Exonération dans la limite du montant légal et conventionnel et de 6 PASS pour les indemnités de licenciement (5 PASS pour les indemnités de mise à la retraite), et intégralement pour les indemnités accordées dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi <i>Sous-total : 525 Md€</i>	Revenus d'activité salariaux <ul style="list-style-type: none"> ● Rémunérations salariales brutes (+ 144 Md€) ● Déduction des frais professionnels à la charge des salariés : 1,75% des salaires (+ 52 Md€) ● Intéressement, participation et abondements aux plans d'épargne en entreprise (+ 14 Md€) ● Contributions des employeurs pour la prévoyance, la retraite supplémentaire, les plans d'épargne pour la retraite collectifs (+ 10 Md€) ● Toutes indemnités de rupture pour la partie qui excède les montants conventionnels ou légaux, dans la limite de 2 PASS (+ 5 Md€) <i>Sous-total : 750 Md€ (soit 225 Md€ de plus)</i>
Revenus d'activité non salariaux Bénéfice net professionnel et non professionnel des non salariés (sauf CRDS et CSG non déductible) : BA, BIC, BNC, rémunérations « article 62 », revenus des autoentrepreneurs. <i>Sous-total : 81 Md€</i>	Revenus d'activité non salariaux Bénéfice net avec réintégration des cotisations obligatoires et facultatives et des revenus exonérés <i>Sous-total : 115 Md€ (soit 34 Md€ de plus)</i>
Revenus de remplacement Pensions de retraite, allocations de chômage et IJ nettes (sauf CRDS et CSG non déductible) avec abattement ou déduction de 10% <i>Sous-total : 290 Md€</i>	REVENUS DE REMPLACEMENT <ul style="list-style-type: none"> ● Pensions de retraite, d'invalidité, allocations de chômage et IJ brutes sans abattement (sauf 1,75% pour les allocations chômage) ● Exonérations spécifique pour les foyers modestes (critère de RFR) <i>Sous-total : 260 Md€ (soit 30 Md€ de moins)</i>
Revenus du capital Revenus fonciers nets Rentes viagères à titre onéreux Revenus de taux Dividendes (avec abattement de 40%) Exonérations CEL, PEA, assurance vie (pour partie) Exonérations livrets réglementés Déduction de la CRDS et de la CSG déductible sur les revenus du patrimoine <i>Sous-total : 48 Md€</i>	REVENUS DU CAPITAL Revenus fonciers nets, sans imputation des déficits Rentes viagères à titre onéreux Revenus de taux Dividendes (sans abattement) Assujettissement CEL, PEA, assurance vie (en totalité) Exonérations livrets réglementés <i>Sous-total : 101 Md€ (soit 53 Md€ de plus)</i>
Plus-values Plus-values mobilières Plus-values immobilières <i>Sous-total : 11 Md€</i>	Plus-values Plus-values mobilières Plus-values immobilières <i>Sous-total : 18 Md€ (soit 7 Md€ de plus)</i>
Produits des jeux Exonération des revenus exceptionnels	PRODUITS DES JEUX Taxation forfaitaire représentative des gains des joueurs pour les jeux exploités par la française des jeux ou pratiqués dans les casinos (les autres jeux sont assujettis à des prélèvements sociaux spécifiques) <i>Sous-total : 5 Md€</i>
Déductions et abattements spéciaux Frais d'accueil, épargne retraite, grosses réparations, déductions diverses et abattements spéciaux <i>Sous-total : - 15 Md€</i>	
Total : 939 Md€	Total : 1 249 Md€

PASS : plafond annuel de la sécurité sociale.

Source : Direction de la sécurité sociale

3 - La fusion nécessite un toilettage des multiples dispositifs dérogatoires de l'IR

La jurisprudence constitutionnelle laissant peu de doutes quant à la nécessité de prendre en compte les charges de famille dans un impôt fusionné, des nouvelles modalités de prise en compte du quotient conjugal et des charges d'éducation devraient être prises en compte sous la forme du quotient familial ou selon d'autres techniques fiscales, comme des abattements, des réductions ou des crédits d'impôt.

Mais au-delà de la question du mode de calcul de l'assiette du nouvel impôt, la fusion serait surtout l'occasion de réexaminer la pertinence et l'efficacité des différents dispositifs dérogatoires existants dans l'un ou l'autre impôt et, le cas échéant, de définir de nouveaux mécanismes communs.

Le rapport inter-administratif de 2012 soulève ainsi la question du devenir des revenus exemptés de l'un ou l'autre impôt, principalement les revenus assujettis à la CSG mais exemptés d'IR¹⁷². C'est, par exemple, le cas des contributions salariales aux plans d'épargne retraite collectifs et aux couvertures complémentaires d'entreprise qui sont assujetties à la CSG mais exemptés d'IR. Leur inclusion dans l'assiette du nouvel impôt permettrait d'élargir l'assiette de l'actuel IR, mais l'alignement strict sur les règles de la CSG entraînerait des hausses d'impôt importantes pour les salariés du secteur privé. A travers cet exemple notamment, le rapport inter-administratif renvoie donc à la difficulté, plus politique que technique, de modifier des exonérations larges et anciennes.

Ce même rapport analyse également la problématique des dépenses fiscales modulant l'impôt dû, telles que les réductions et crédits d'impôts et les demi-parts supplémentaires de quotient familial ciblées sur certaines populations fragiles (invalides, anciens combattants, parents isolés). Ces mécanismes n'ont pas d'équivalent en matière de CSG et de prélèvements sociaux. Dans le champ social, les dispositifs dérogatoires prennent en effet la forme d'exonérations, d'exemptions d'assiette ou de réduction de taux applicable.

Le rapport inter-administratif considère que la réintroduction en l'état de ces mécanismes dérogatoires n'est pas souhaitable car elle nuirait au rendement du nouvel impôt et compliquerait le prélèvement à la source. Toutefois, ces dispositifs, dont certains ont une vocation incitative, sont des outils courants de politique économique. Se poserait

¹⁷² Depuis, les contributions des employeurs pour le financement de la couverture collective de leurs salariés en matière de santé ont été assujetties à l'IR.

alors la question de la transformation de ces outils fiscaux en d'autres formes d'intervention publiques, en particulier des subventions budgétaires. Au regard des inconvénients de la dépense fiscale en termes de pilotage budgétaire (difficulté d'évaluation préalable de la dépense) et de réduction de la progressivité de l'impôt, le rapport semble donc préconiser l'étude du remplacement de certaines dépenses fiscales par des subventions budgétaires.

Les scénarios de fusion prenant la CSG comme fondement du nouvel impôt mettent souvent en avant le fait que cette modalité de réforme permettrait de limiter la reproduction du « mitage » d'assiette propre à l'IR. Il va de soi que la fusion autour de l'IR doit également aboutir à diminuer fortement le poids de ces niches fiscales afin d'aboutir notamment à une augmentation du taux moyen d'IR payé par les derniers déciles. Plus qu'un obstacle à la fusion des impositions sur le revenu, l'existence de ces « niches » fiscales serait ainsi une opportunité à saisir à fin de procéder à leur évaluation exhaustive, et de décider de leur suppression ou de leur transformation, sous forme d'abattement, de crédit d'impôt ou de subvention.

B - Une question étroitement liée à celle de la retenue à la source

1 - L'impôt unifié sera nécessairement prélevé à la source

Selon la définition de l'INSEE, le prélèvement – ou retenue – à la source correspond à « *un mode de recouvrement de l'impôt consistant à faire prélever son montant par un tiers payeur, le plus souvent l'employeur ou le banquier, au moment du versement au contribuable des revenus sur lesquels porte l'impôt* ». Une approche alternative consiste à retenir un critère matériel : serait ainsi un prélèvement à la source « *tout prélèvement obligatoire dont le recouvrement intervient simultanément à la formation de l'assiette* »¹⁷³.

Si l'on retient cette définition, la CSG et la CRDS sur les revenus d'activité et de remplacement, sur les produits de placement, la contribution de solidarité pour l'autonomie, la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie et les contributions sociales sur les jeux en ligne sont retenues à la source. A l'inverse, l'IR est en très large partie¹⁷⁴

¹⁷³ CPO, « Prélèvements à la source et impôt sur le revenu », 2012.

¹⁷⁴ Par exception au régime de recouvrement de droit commun par voie de rôle, certains revenus spécifiques sont recouverts par retenue à la source (les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, de source française, servis à des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France, les rémunérations des auteurs, artistes

exclu du champ du prélèvement à la source, ainsi que la CSG et la CRDS sur les revenus du patrimoine et sur les revenus des indépendants.

En cas de fusion, les modalités différentes de recouvrement de l'IR, de la CSG et de ses taxes additionnelles posent donc immédiatement la question de l'éventuel élargissement du périmètre des prélèvements à la source. De fait, la quasi-totalité des travaux relatifs à la fusion de l'IR et de la CSG posent, selon les scénarios étudiés, la généralisation de la retenue à la source comme une modalité souhaitable de mise en œuvre de la fusion.

Dès 1995, la généralisation du prélèvement à la source est présentée comme une conséquence logique de la fusion de l'IR et de la CSG ou du moins leur substitution par un impôt unique: *« C'est en effet pour contourner la contrainte de la gestion que constitue le recouvrement par voie de rôle qu'il n'a pas été fait appel à l'impôt sur le revenu pour diversifier le financement de la protection sociale et qu'un nouveau prélèvement a été créé. Si donc l'impôt sur le revenu était prélevé à la source, la raison d'être de la CSG disparaîtrait et il n'y aurait plus de motif de conserver deux formes d'imposition sur le revenu »*¹⁷⁵.

En 2000, le Conseil des impôts relevait que le prélèvement à la source constituait avant tout comme *« un moteur de changement de la législation fiscale »*¹⁷⁶, tandis qu'il est qualifié de *« levier »* et de *« catalyseur de réformes futures »*¹⁷⁷ dans le rapport d'information de Didier Migaud de 2007 : *« Bien entendu, la fusion n'aurait de sens que si l'impôt qui en était issu faisait l'objet d'un prélèvement à la source, ce qui nécessite, antérieurement ou parallèlement, la mise en œuvre du prélèvement à la source »*¹⁷⁸.

En février 2012 dans un rapport étudiant spécifiquement la question de la retenue à la source, le CPO concluait que : *« le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a donc sans doute perdu une grande partie de son intérêt. (...) La pertinence d'une extension du prélèvement à la source devrait dès lors être réexaminée s'il était décidé de procéder à une réforme profonde de l'imposition des revenus »*¹⁷⁹.

et sportifs et les indemnités de fonction perçues par les élus locaux).

¹⁷⁵ Conseil des impôts, « La contribution sociale généralisée », op. cit., page 109.

¹⁷⁶ Conseil des impôts, « L'imposition des revenus », op. cit., page 84.

¹⁷⁷ Rapport d'information n° 3779 (mars 2007), op. cit. page 113.

¹⁷⁸ Idem.

¹⁷⁹ Conseil des prélèvements obligatoires, « Prélèvements à la source et impôt sur le revenu », op. cit., page 218.

Enfin, toujours en 2012, le rapport inter-administratif considérait que « *l'examen d'une mise en œuvre de la retenue à la source de l'IR peut difficilement être écarté en cas de fusion de l'IR et de la CSG* » dans la mesure où l'abandon de la retenue à la source pratiquée pour la CSG paraît inenvisageable. De ce fait, il consacrait un chapitre entier à la question du prélèvement à la source.

On peut dès lors considérer cette réforme comme déterminante pour rénover l'IR et en faciliter l'acceptabilité auprès des contribuables. Elle apparaît en tout cas indispensable dans le cas d'un impôt fusionné et, si sa mise en œuvre se révèle complexe et devrait être échelonnée dans le temps, les difficultés juridiques qu'elle pose n'apparaissent pas insurmontables.

2 - Le choix des modalités de recouvrement

La première question est celle du choix de l'administration chargée de recouvrer une imposition des revenus réformée. L'administration fiscale est seule compétente en matière d'IR, tandis que la compétence est partagée s'agissant de la CSG, entre, d'une part, les URSSAF et les caisses la Mutualité sociale agricole (MSA) pour la contribution portant sur les revenus d'activité et de remplacement et, d'autre part, l'administration fiscale pour les contributions sur les revenus du capital, recouvrées comme en matière d'IR. En cas de fusion, il reviendrait toujours à l'administration fiscale d'établir les rôles de l'impôt unique à partir des déclarations des contribuables, de les contrôler et d'engager les procédures de recouvrement forcé si nécessaire.

Le recouvrement à la source, auprès des employeurs et des organismes versant des revenus de remplacement des acomptes sur cet impôt unique fusionné pourrait continuer d'être assuré par les URSSAF et les caisses MSA ou pourrait être également confié à l'administration fiscale. La problématique n'est guère différente de celle étudiée par le CPO dans son rapport précité de février 2012, lequel concluait qu'il n'existait pas de supériorité manifeste d'un réseau de recouvrement sur l'autre¹⁸⁰.

Quand bien même s'agirait-il d'une imposition unique, le recouvrement continuerait d'être effectué de manière différenciée selon

¹⁸⁰ « *le choix entre un recouvrement confié intégralement à l'administration fiscale ou un recouvrement partagé entre l'administration fiscale et les URSSAF est davantage de nature politique, et dépend notamment du caractère symbolique qui serait accordé au fait qu'un prélèvement régaliens comme l'IR soit prélevé ou pas par l'administration fiscale* » (p. 179).

les revenus comme c'est le cas aujourd'hui pour les différentes contributions constituant la CSG. En raison de la nature différente des revenus en cause, les revenus d'activité des salariés et les revenus de remplacement feraient l'objet d'un prélèvement à la source, de même que les revenus financiers qui sont depuis 2013 soumis au paiement d'un acompte sur l'IR, en se substituant à l'ancien prélèvement forfaitaire libératoire. En revanche, les autres revenus financiers et les revenus professionnels non-salariés, n'étant pas connus avant la connaissance du résultat annuel, continueraient de faire l'objet seulement d'acomptes basés sur les revenus connus de l'année précédente.

3 - La retenue à la source et le respect de la vie privée

Comme l'a montré le CPO dans son rapport de février 2012, pour pouvoir prélever à la source un impôt globalement progressif, la méthode la plus recommandable serait de communiquer aux employeurs et organismes versant des revenus de remplacement un taux synthétique d'imposition. Cette solution éviterait d'opérer des régularisations trop nombreuses et importantes ainsi que des risques de rupture d'égalité devant les charges publiques pour les contribuables concernés. Il conviendrait alors de mettre en place un traitement de données à caractère personnel permettant à l'administration de communiquer le taux adéquat aux entreprises et organismes concernés.

La collecte et le traitement de données relatives à la vie privée d'un individu doivent respecter les exigences résultant de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Trois principes doivent ainsi être préservés par un traitement de données à caractère personnel : le respect des finalités (déterminées, explicites et légitimes), la proportionnalité (adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités) et l'effacement (après la durée nécessaire aux finalités, par exemple le contrôle fiscal).

Il convient également de se plier aux exigences résultant de l'article 2 de la Déclaration de 1789, qui implique également le droit au respect de la vie privée depuis la décision n° 94-352 du 18 janvier 1995. Le Conseil constitutionnel veille ainsi à ce que le législateur exerce pleinement la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, en fixant les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Dans sa décision n° 2012-652 du 22 mars 2012, il a jugé que le droit au respect de la vie privée implique que « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel [soient] justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* ».

C - Des transferts de charge importants à anticiper

Au regard des différences actuelles d'assiette et de barème entre l'IR et la CSG, leur fusion entraînerait nécessairement d'importants transferts de charge entre contribuables.

Dans l'ouvrage « Pour une révolution fiscale », les effets redistributifs d'un nouvel impôt fondé sur la CSG actuelle sont présentés comme relativement maîtrisables. Ils sont exposés par décile de revenus, sans distinguer les différentes catégories de contribuables (actifs, inactifs, salariés ou travailleurs indépendants).

L'étude de 2007 de l'OFCE soulignait les effets négatifs d'une fusion « brute », à partir de l'IR,¹⁸¹ pour les retraités et les chômeurs, dans la mesure où ceux-ci bénéficient de taux réduits ou d'une exonération de CSG sur les revenus de remplacement. A l'inverse, dans l'hypothèse d'une fusion où l'abattement pour frais professionnels de 10 % serait maintenu en l'état, les salariés seraient gagnants. L'étude suggérait qu'une telle fusion ne pourrait voir le jour sans mesures compensatrices, même si celles-ci étaient coûteuses (dans le cas d'un abattement général sur les revenus de remplacement), et complexes à mettre en œuvre.

Analysant de façon détaillée la question des transferts entre contribuables, le rapport inter-administratif de 2012 rejoint en partie l'analyse de l'OFCE. Il conclut que « *la fusion de l'IR et de la CSG serait inmanquablement à l'origine d'effets redistributifs, d'autant plus importants qu'ils portent sur des masses financières significatives et que les règles d'assiette existantes sont d'une grande hétérogénéité, tout particulièrement pour les bas revenus du fait de la prise en compte du RSA et de la PPE* »¹⁸². Au-delà des effets induits par la modification de certains avantages fiscaux dérogatoires, il rappelait en effet que la pression fiscale résultant de l'IR, de la CSG et des autres prélèvements sociaux varie fortement, tant en niveau qu'en profil (degré de progressivité de l'impôt), selon la nature des revenus et la situation familiale.

Surtout, ce rapport insistait sur le caractère difficile à maîtriser des transferts qu'entraînerait une fusion des assiettes de l'IR et de la CSG. Simulant les effets de différents alignements d'assiette, il mettait en évidence la forte hétérogénéité des effets du passage d'une assiette à une autre.

¹⁸¹ « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? » variante C1, note réalisée dans le cadre du rapport Migaud (2007).

¹⁸² Rapport d'information n° 3779, op. cit. page 36.

Au sein de chaque catégorie de revenus (salaires, bénéfiques, pensions) tout d'abord, et selon le régime de protection sociale, les règles de plafonnement de cotisations, les taux réduits appliqués à certaines professions, les effets sont extrêmement variés. Par exemple, un alignement sur l'assiette de la CSG réduirait la pression fiscale de plus de 2 % pour les salariés des régimes spéciaux et de 7 % pour les retraités, mais l'accroîtrait pour les cadres, les artisans, les commerçants et les agriculteurs (+ 2 % à 3,5 %) et pour les journalistes (+ 8 %). La forte variation des effets au sein même de chaque type de revenus ne permettrait pas de les compenser par des abattements ou des coefficients correcteurs ciblés sur certains revenus.

Au sein des salariés ensuite, les différences de taux de cotisations, les assiettes dérogatoires pour certaines catégories de salariés ou encore les règles de déduction représentative des frais professionnels aboutissent à des effets variables pour un même niveau d'IR et au sein même de chaque catégorie de salariés. De ce fait, ils ne pourraient être compensés par une adaptation du barème ou par des mesures ciblées sur les règles spécifiques aux prélèvements de telle ou telle catégorie.

Entre les non-salariés enfin, compte tenu des différences de règles de plafonnement et de cotisation minimale, de taux ou de mode de calcul des cotisations forfaitaires, tout alignement d'assiette aurait également des conséquences variables entre travailleurs indépendants, rendant impossible le recours à un mécanisme de correction uniforme.

L'ampleur des transferts dépend aussi des choix opérés (quotient familial, abattements ou crédits d'impôts, allocations) pour compenser les charges familiales dans l'impôt fusionné, au-delà du quotient conjugal qui paraît inhérent à l'imposition des revenus.

A titre d'illustration sur les transferts potentiels se pose la question des pensions alimentaires résultant de la dissolution d'un couple pour cause de séparation. En effet, comment les traiter au regard du principe d'égalité devant les charges publiques ? Leur traitement actuel au regard de l'IR ne pose pas de difficulté : déduction du revenu imposable par la partie versante (dès lors que ce revenu n'est pas à sa disposition), imposition chez la partie qui la perçoit. Or la CSG ne tient pas compte de ces éléments de revenu, qui ne sont ni imposés, ni déduits. En cas de fusion entre l'IR et la CSG, dès lors que le principe à retenir est la prise en compte du foyer fiscal, il en va de même en cas de dissolution de ce foyer, de sorte que les règles actuelles applicables à l'IR devraient être étendues à l'impôt résultant de la fusion IR-CSG. Parmi les deux options envisagées dans le rapport du inter-administratif de 2012, celle consistant à aligner la législation sur les règles de l'IR semble donc s'imposer d'un point de vue constitutionnel.

L'existence de transferts importants est inhérente aux réformes fiscales d'ampleur, qui visent précisément à répartir autrement la charge de l'impôt, en fonction des objectifs assignés. Rien n'empêche le législateur de prévoir d'ailleurs des compensations partielles ou temporaires. Parmi les recommandations méthodologiques faites par l'OCDE, sur la base d'une évaluation des réformes systémiques¹⁸³, figure d'ailleurs en bonne place la notion de « coûts de transition » pendant la période de mise en place de la réforme, et pendant celle où les agents économiques s'adaptent à la nouvelle situation. De la même manière que le rapport Migaud proposait d'étaler sur plusieurs années le coût des dépenses fiscales sur l'année blanche liées au passage à la retenue à la source, il pourrait également être prévu un échelonnement dans le temps des conséquences pour les perdants de la réforme fiscale. Certains pays ont ainsi choisi de maintenir un certain temps les « règles des grands parents »¹⁸⁴ pour des catégories de contribuables, afin d'éviter des transferts indésirables ou de faciliter l'acceptabilité de la réforme.

On pourrait également imaginer un système de « filet fiscal », qui garantirait par exemple qu'aucun contribuable, à situation de revenus inchangée, ne verrait son imposition augmenter de plus de 5% d'une année sur l'autre, au-dessus d'un certain montant, quitte à étaler sur plusieurs années les conséquences d'un alourdissement supérieur de l'impôt dû¹⁸⁵. Dans certains cas, le gouvernement et le législateur jugeront également que certains perdants de la réforme, notamment les plus modestes, doivent obtenir une compensation permanente. Par exemple, en 2007, l'étude de l'OFCE¹⁸⁶ attirait l'attention sur les grands perdants d'une fusion IR/CSG que seraient les retraités, en particulier les plus modestes, et les chômeurs, qui perdraient les avantages d'un taux réduit ou d'une exonération de CSG, ce qui pourrait nécessiter une compensation au nom de l'équité.

La réforme aurait donc immanquablement un « coût de transition » important, qu'il convient de ne pas minimiser dans les évaluations à venir, car il en conditionne largement la réussite.

¹⁸³ Brys, B. (2011), « Making Fundamental Tax Reform Happen », OECD Taxation working papers, n° 3, OECD publishing.

¹⁸⁴ Les « grand-father rules » ou « grand-father clauses » désignent les règles fiscales, parfois anciennes, qui peuvent être préservées un certain temps pour ceux qui en bénéficient, mais qui peuvent être modifiées pour les seuls nouveaux entrants.

¹⁸⁵ Le critère d'étalement pourrait également être le revenu fiscal de référence, dont la progression serait limitée à un certain pourcentage d'une année sur l'autre.

¹⁸⁶ « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? », op. cit.

* *

La fusion de l'IR et de la CSG est un projet de grande ampleur, qui soulève des difficultés nombreuses, reflétant pour l'essentiel les insuffisances de l'IR ou la nécessité de transposer pour des raisons constitutionnelles certaines des caractéristiques de l'IR à la CSG (familialisation et conjugalisation, prise en compte du revenu global,...). Dans un contexte budgétaire tendu, le CPO considère qu'une telle réforme reste possible, mais serait plus facilement envisageable à l'issue d'un processus progressif de rapprochement des règles et de l'assiette de l'IR et de la CSG.

Tableau n°29 : effets du choix de l'assiette sur différents contribuables avec un revenu brut de 37 548 euros*

	Somme actuelle IR+CSG	Nouvel impôt avec un taux de 14,95 % sur assiette CSG	Différence	Nouvel impôt avec un taux de 16,7 % sur assiette nette de cotisations contributives	Différence	Nouvel impôt avec un taux de 14,08 % sur assiette réintégrant les cotisations patronales	Différence
Non-cadre du régime général	5 191	5 191	0	5 191	0	5 191	0
Non-cadre Alsace-Moselle	5 164	5 191	+ 27	5 191	+ 27	5 191	+ 27
Non-cadre protection complémentaire d'entreprise, cotisation de 3 %	5 000	5 191	+ 191	5 191	+ 191	5 191	+ 191
Cadre	5 160	5 191	+ 31	5 142	- 18	5 151	- 9
Journaliste	4 798	5 191	+ 393	5 319	+ 521	5 244	+ 446
Fonctionnaire sans prime	5 302	5 191	- 111	5 407	+ 105	5 219	- 83
Agent SNCF	5 314	5 191	- 123	5 439	+ 125	5 240	- 74
Artisan	5 106	5 284	+ 177	4 954	- 152	4 104	- 1001
Commerçant	5 127	5 584	+ 157	4 993	- 134	4 137	- 990
Profession libérale	5 339	5 284	- 56	5 322	+ 140	4 472	- 867
Exploitant agricole	5 159	5 284	+ 125	5 231	+ 72	4 334	- 825
Médecin secteur I	5 324	5 284	- 40	4 870	- 453	4 035	- 1 289
Retraité (maintien d'un taux inférieur de 0,9 point)	5 361	4 966	- 395	5 690	+ 329	4 660	- 701

*Revenu brut annuel correspondant au plafond annuel des cotisations de sécurité sociale (PASS), soit 37 548 euros.

Note de lecture : Le tableau montre l'impact de l'alignement des assiettes pour une série d'actifs dont le revenu brut est égal au PASS et dont le taux moyen d'impôt sur le revenu avant la réforme s'établit de manière théorique à 10%. Pour chaque assiette a été défini un taux d'impôt appliqué à l'assiette brute qui neutralise de manière simplifiée l'effet de la fusion pour un salarié non-cadre du régime général.

Source : Rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'IR et de la CSG, 2012, page 53

III - Une imposition unifiée sur la base d'une CSG progressive

La commission des finances du Sénat a interrogé le CPO sur la réforme alternative à la fusion IR/CSG que pourrait représenter une CSG progressive remplaçant l'IR. Cette seconde famille de scénario permet d'aborder les modalités possibles d'introduction d'un barème progressif dans la CSG, qui pose des questions de fond sur la nature de cette imposition et sur le rôle de l'IR dans notre système fiscal.

A - Une option restée longtemps en sommeil

Dans le cas où l'objectif d'une réforme du système d'imposition des revenus serait d'accroître sa progressivité, une refonte de la CSG peut apparaître comme une piste alternative à la fusion avec l'IR. Lors des discussions budgétaires de l'automne 2013, des députés avaient ainsi proposé l'application d'un barème progressif aux revenus assujettis à la CSG¹⁸⁷, comme une première étape vers l'unification de l'IR et de la CSG.

Cette proposition était davantage motivée par la volonté de redonner du pouvoir d'achat aux revenus modestes, la CSG étant considérée comme un impôt « injuste » car proportionnel. En dépit de l'existence de certains mécanismes atténuant la proportionnalité de la CSG (non déductibilité partielle de l'IR, différenciation des taux selon le type de revenus, taux minorés et exonérations au sein des revenus de remplacement), ce prélèvement social continue en effet de faire l'objet de critiques récurrentes quant à son équité.

¹⁸⁷ Cf. notamment l'amendement n° 708 déposé sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 en première lecture à l'Assemblée nationale.

La question de la progressivité de la CSG n'est toutefois pas nouvelle. Au-delà du régime de déductibilité de la CSG à l'IR, âprement discuté depuis 1990, le débat sur l'absence de progressivité de la CSG a notamment été relancé au cours de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000¹⁸⁸. Mais cette question renvoie principalement à la tentative de mise en œuvre d'une « ristourne dégressive » de CSG au profit des contribuables modestes en 2000. Participant à la mise en œuvre d'un plan global d'allègement de prélèvements obligatoires, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoyait :

- un mécanisme de réduction de la CSG et de la CRDS ; celui-ci consistait à appliquer aux revenus concernés par la réduction un coefficient correspondant au rapport entre le taux réel des contributions dues en pourcentage du SMIC mensuel et la différence entre le plafond et le SMIC mensuel ;
- concernant l'ensemble des revenus d'activité, salariaux et non salariaux, compris entre le SMIC et 1,4 SMIC (fixé initialement à 1,3 SMIC, le plafond avait été relevé à l'initiative de l'Assemblée nationale). Une exonération de CSG et de CRDS était prévue pour les revenus d'activité inférieurs ou égaux au SMIC ;
- une mise en œuvre étalée sur trois ans, pour atteindre une montée en charge complète en 2003. À terme, un salarié rémunéré en-deçà ou au niveau du SMIC était censé ne plus payer de CSG en 2003.

Selon les estimations de l'époque, cette mesure devait concerner 7 millions de personnes quand elle était limitée à 1,3 SMIC, dont 90 % de salariés et 10 % de travailleurs indépendants, et 8 millions de personnes après l'élévation du plafond à 1,4 SMIC. Le coût de la mesure intégrant les modifications apportées par l'Assemblée nationale était évalué à 1,7 milliard d'euros la première année, 3,5 milliards d'euros en 2002 et 5,3 milliards d'euros en 2003. Le gain de revenu proposé était donc substantiel puisqu'il pouvait aller jusqu'à environ 102 euros par mois pour un revenu situé au niveau du SMIC en 2003.

¹⁸⁸ Deux idées avaient alors été émises : la création d'un seuil minimum de 500 francs au titre des 5 % d'abattement pour frais professionnels réalisé sur la CSG et le relèvement de 160 à 400 francs du seuil de perception.

Tableau n°30 : gain annuel de CSG et de CRDS prévu par la « ristourne dégressive » en 2003*(En €)*

	Gouvernement	Assemblée nationale
1 SMIC	1 230	1 230
1,1 SMIC	819	921
1,2 SMIC	408	614
1,3 SMIC	0	307
1,4 SMIC	0	0

Source : commission des finances du Sénat (2001)

Dans le contexte de mise en œuvre des 35 heures, les objectifs poursuivis par le gouvernement à travers cette mesure étaient de diminuer les effets de trappe à inactivité en augmentant le revenu net des actifs à faibles ressources et d'accroître la progressivité de la CSG.

Ce dispositif avait été critiqué à la fois dans son principe, car il portait atteinte à la relative simplicité et au rendement de la CSG, et dans ses modalités de mise en œuvre particulièrement complexes (diversité des modes de calcul de la réduction selon les situations, mise en œuvre étalée sur trois ans, multiples transferts de recettes entre organismes de sécurité sociale pour compenser la mesure) et considérées comme injustes, en raison de l'absence de prise en compte des autres revenus perçus, de la composition du foyer ou encore de la situation des pluriactifs. Le tableau suivant montre les différences de traitement qu'aurait engendrées la mesure pour un même niveau de revenu.

Tableau n° 31 : comparaison du gain consécutif à la mesure en fonction de la situation du foyer et de l'activité*(En €)*

Situation	Revenus annuels d'activité	Gain annuel de CSG et CRDS en 2003
Foyer fiscal avec deux conjoints payés au SMIC	25 546	2 459
Foyer fiscal avec un conjoint payé à 1,4 SMIC	17 882	0
Foyer fiscal avec un conjoint payé à 2 SMIC	25 546	0
Un emploi à temps plein payé 1,4 SMIC	17 882	0
Deux emplois à temps partiel payé 0,7 SMIC chacun	17 882	1 721

Source : commission des finances du Sénat (2001)

L'absence de prise en compte des autres revenus de la personne et du foyer a amené le Conseil constitutionnel¹⁸⁹ à censurer la « ristourne dégressive » de CSG en raison d'une rupture du principe d'égalité devant les charges publiques. À l'issue de cette censure, le mécanisme de ristourne dégressive de CSG a été remplacé par la PPE, crédit d'impôt rattaché à l'impôt sur le revenu. Il convient de noter qu'un dispositif similaire, appelé « crédit d'impôt en faveur de l'activité », avait été adopté par le Sénat dans le projet de loi de finances pour 2001, à la place de la réduction dégressive de CSG.

Compte tenu de ce précédent, les propositions visant à rendre la CSG progressive ont été plus rares au cours des années 2000. Néanmoins, le thème de la progressivité de la CSG est reparu dans le cadre des réflexions sur la « remise à plat » de la fiscalité des ménages lancées à l'automne 2013. En lien avec la question du poids des prélèvements obligatoires sur les ménages, il a été abordé en particulier par le groupe de travail sur la fiscalité des ménages et par le Haut conseil du financement de la protection sociale. Les réformes d'ampleur de la CSG y ont toutefois été écartées, au profit de l'examen d'aménagements de plus ou moins grande ampleur.

B - Les voies de la transformation de la CSG en un impôt progressif

Plusieurs pistes ont été étudiées afin d'augmenter la progressivité de la CSG. Sans préjuger de leur analyse juridique, on rappellera seulement que, eu égard à la jurisprudence constitutionnelle, la direction de la sécurité sociale considère qu'« *il est probable qu'une réforme de la CSG qui, dans un objectif affiché de redistribution et d'accroissement de la progressivité globale des prélèvements, consisterait à appliquer des taux différents à raison du revenu impliquerait bien de tenir compte de l'ensemble des revenus du foyer et, d'autre part, de la situation familiale* »¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Décision n° 2000-437 du 19 décembre 2000, loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

¹⁹⁰ Direction de la sécurité sociale, contribution à l'annexe VII du « point d'étape » du Haut conseil du financement de la protection sociale, 2014, page 221.

1 - L'application d'un abattement forfaitaire couplé à un taux unique

Dès le milieu des années 1990, des propositions avaient été formulées pour créer un abattement mensuel sur la CSG afin d'inciter à la reprise d'une activité professionnelle. Le Conseil des impôts avait qualifié de « dangereux » un tel mécanisme de personnalisation de la CSG, qui serait particulièrement complexe à gérer et remettrait en cause sa nature¹⁹¹.

En juin 2000, avant la censure de la réduction dégressive de CSG, les économistes Pierre Concialdi et Jean-Marie Monnier avaient remis une étude à la commission des finances de l'Assemblée nationale présentant des scénarios de réforme de la CSG¹⁹². Afin de rendre la CSG progressive, l'option retenue était d'appliquer un abattement forfaitaire, couplé à un taux unique d'imposition au-delà de cet abattement. Selon l'étude, cette solution aurait présenté le double avantage par rapport à un barème progressif d'être facile à mettre en œuvre et de rendre visible la norme de ressources en deçà de laquelle il est considéré que les revenus ne doivent pas être taxés.

Une série de scénarios avait été testée, en retenant soit un abattement forfaitaire mensuel s'échelonnant de 189 euros à 1,8 SMIC (environ 1 748 euros), soit une hypothèse de rendement constant ou de taux apparent d'imposition constant (maintien du taux de CSG à 7,5 % – ce qui impliquerait une perte de recettes fiscales croissante avec le niveau de l'abattement). Afin de tenir compte des effets indirects liés à l'IR, quatre hypothèses concernant sa déductibilité ont également été testées à partir de la méthode des cas-types.

En tenant uniquement compte des effets directs sur la CSG d'un tel type de réforme, les résultats des simulations dans le cadre des scénarios à rendement constant indiquent que le nombre de salariés bénéficiaires aurait été au moins égal aux deux tiers, quel que soit le niveau de l'abattement. Dans le cas des scénarios à taux constant, la quasi-totalité des salariés auraient été bénéficiaires. Cependant, le gain aurait atteint rapidement un plafond pour les plus bas salaires à partir du seuil d'exonération de la CSG, tandis qu'il aurait continué à croître pour les salaires les plus élevés.

¹⁹¹ Conseil des impôts, « L'imposition des revenus », op. cit., page 100.

¹⁹² « Scénarios de réforme de la CSG », Revue française des finances publiques, numéro 78, 2002, pages 113-138.

En combinant les effets propres à l'IR et les effets directs de l'abattement sur la CSG, les résultats des simulations indiquent que le bilan global de la réforme aurait été d'autant plus positif pour les ménages que leur niveau de vie est faible. En particulier, pour tous les scénarios, les effets parfois irréguliers de la réforme sur l'IR auraient été plus que compensés par les effets directs liés à la modification de la CSG. Par ailleurs, les effets d'une modification de la CSG sur la progressivité du prélèvement global (CSG + IR) auraient été d'autant plus importants que les possibilités de déduction de la CSG étaient faibles. Enfin, au terme de l'analyse de l'impact redistributif et de l'incidence sur les finances publiques de la réforme, les auteurs concluaient qu'une réforme à rendement constant associant la non déductibilité intégrale de la CSG aurait maximisé l'impact redistributif tout en procurant des recettes supplémentaires.

Tableau n°32 : impact redistributif et estimation de l'incidence des différents scénarios de réforme de la CSG sur les finances publiques (en milliards d'euros)

1. Rendement constant

Montant de l'abattement	1/2 SMIC	1 SMIC
Impact recettes de CSG	0	0

	Impact recettes d'IR	Impact redistributif	Impact recettes d'IR	Impact redistributif
Déductibilité totale CSG-IR	- 2,1	- 2,7	- 2,9	- 7,2
Déductibilité nulle CSG-IR	+ 3,7	- 5,3	+ 3,7	- 10,0
CSG déductible à 50 %	+ 0,7	- 4,0	+ 0,3	- 8,5
CSG déductible jusqu'à un plafond*	- 0,7	- 2,9	- 0,5	- 7,7

2. Taux constant

Montant de l'abattement	1/2 SMIC	1 SMIC
Impact sur les recettes de CSG	- 8,4	- 17,8

	Impact recettes d'IR	Impact redistributif	Impact recettes d'IR	Impact redistributif
Déductibilité totale CSG-IR	- 0,8	- 2,4	+ 0,3	- 4,0
Déductibilité nulle CSG-IR	+ 3,7	- 4,3	+ 3,7	- 5,6
CSG déductible à 50 %	+ 1,4	- 3,3	+ 2,0	- 4,8
CSG déductible jusqu'à un plafond*	0,0	- 2,5	+ 1,0	- 4,1

* Plafond de 285 euros.

Note : l'impact redistributif correspond au pourcentage de variation entre le dernier et le premier décile de revenu (D9/D1).

Source : Pierre Concialdi et Jean-Marie Monnier (2002)

Considérant que par sa décision du 19 décembre 2000 relative à la réduction dégressive de CSG, le Conseil constitutionnel n'interdisait pas toute évolution de la CSG vers une amélioration de sa progressivité, mais qu'une telle démarche devrait être effectuée en conservant à la CSG sa logique propre, Pierre Concialdi et Jean-Marie Monnier précisaient en postface de l'étude, publiée en 2002, que la proposition d'un abattement forfaitaire généralisé à la base leur semblait être « toujours d'actualité ».

L'une des voies pour lever l'obstacle de la prise en compte des capacités contributives du foyer serait de rendre l'abattement transmissible entre conjoints, et d'en prévoir un pour les enfants, ce qui supposerait, à rendement constant, d'augmenter le taux hors abattement¹⁹³.

2 - L'application d'un barème progressif à l'ensemble des revenus assujettis à la CSG

De nombreux canaux permettraient de moduler la progressivité de la CSG. L'impact budgétaire et les incidences redistributives des réformes reflètent en large partie les hypothèses qui auraient été faites en amont sur le choix de prendre en compte l'ensemble des revenus ou de certaines catégories seulement. Elles dépendent également de l'élaboration du barème, de la mise en place d'un plafond d'exonération, ou de l'imposition d'une contrainte de rendement constant.

L'instauration d'un barème commun, par exemple, provoque nécessairement des pertes pour les titulaires de revenus de remplacement, qui bénéficient actuellement d'une exonération de CSG en fonction de règles fiscales utilisées pour le calcul de l'impôt. Toute modification des règles de l'impôt sur le revenu (création ou suppression de niches fiscales, plans généraux de baisses d'impôts) affecte directement l'assiette de la CSG.

D'après les estimations de la DREES, environ 30% des titulaires de revenus de remplacement sont exonérés de CSG dans la législation actuelle et 0% des titulaires de revenus d'activité ou de capital.

Selon les calculs de la commission des comptes de la sécurité sociale portant sur l'année 2008, sur les 11,7 millions de pensionnés résidant en France métropolitaine affiliés à la CNAV, 47,2% étaient assujettis au taux plein, 14,2% l'étaient au taux réduit, et 38,6% étaient exonérés. Dans le cas des allocations chômage, c'est au contraire l'assiette exonérée qui est la plus importante (75,7%), tandis que l'assiette à taux réduit est négligeable (0,8%). Enfin, la totalité des

¹⁹³ Le taux devrait être augmenté de 15% si l'abattement était égal au SMIC.

indemnités journalières et la plupart des pensions d'invalidité sont assujetties à taux plein.

Le choix du plafond d'exonération permet de moduler le nombre de perdants : un plafond suffisamment élevé préserverait les droits à exonérations des titulaires de revenus de remplacement, mais en ferait également bénéficier de nombreux titulaires de revenus d'activité, ce qui réduirait nécessairement le rendement global de la CSG. L'existence d'un tel plafond pourrait également poser des problèmes d'acceptabilité de la réforme s'il revenait à concentrer les prélèvements sur une portion réduite de la population.

Pour illustrer les effets budgétaires et les incidences redistributives de la mise en place d'un barème progressif de la CSG, plusieurs simulations ont été réalisées par la DREES, à l'aide du modèle de micro-simulation INES. Elles consistent en :

- l'application d'un barème progressif commun à l'ensemble des revenus assujettis à la CSG, qu'ils proviennent de l'activité ou du patrimoine, ou encore qu'il s'agisse de revenus de remplacement (scénario A) ;
- la mise en place d'un tel barème sur les seuls revenus d'activité¹⁹⁴. Cette dernière simulation a été réalisée selon deux modalités différentes : en fixant des taux d'imposition moyens d'une part (scénario B) ou en jouant sur les taux marginaux d'autre part (scénario C). Ces variantes ont été simulées à rendement constant, afin de limiter le champ des possibles dans le choix du barème.

Le détail des barèmes des simulations est résumé dans le tableau suivant. Le barème du scénario A aurait correspondu à celui proposé dans l'amendement n° 708 au PLFSS 2014¹⁹⁵. Les tranches et la part des foyers fiscaux dans chaque tranche y auraient été similaires dans les trois simulations, avec en particulier une tranche à taux zéro pour les revenus inférieurs à 4 907 euros. Par ailleurs, un système de quotient familial avec un coefficient de 2 pour les couples mariés ou pacsés aurait été introduit afin de prendre en compte les ressources globales du foyer fiscal et de respecter la jurisprudence constitutionnelle. Une réduction de 200 euros par personne à charge aurait également été accordée¹⁹⁶. Enfin, les minima sociaux et les prestations sociales auraient continué d'être

¹⁹⁴ Ce qui irait à contre-courant de l'harmonisation de la fiscalité des revenus du capital avec les revenus d'activité.

¹⁹⁵ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1412/AN/708.asp>.

¹⁹⁶ Ce montant a été calibré par la DREES à partir de l'amendement n°708 au PLFSS 2014.

exonérés de CSG et les revenus salariaux et les indemnités chômage de bénéficiaire d'un abattement de 1,75 % pour frais professionnels.

Tableau n°33 : barèmes des simulations de CSG progressive

	Scénario A	Scénario B	Scénario C
Revenus	Activité, remplacement et patrimoine - taux moyens	Activité - taux moyens	Activité- taux marginaux
Barème (%)			
Inférieur à 4 907 euros	0 (0)	0 (0)	0 (0)
4 907-13 324 euros	3,8 (3,8)	3,8 (3,8)	4,7 (4)
13 324-19 287 euros	5,5 (4,3)	5,3 (4,3)	7,5 (5,1)
19 287-29 817 euros	7,5 (5,1)	7,5 (5,1)	10 (5,1)
Supérieur à 2 9917 euros	9 (5,1)	8,3 (5,1)	13,5 (5,1)
Rendement (Md€)			
CSG-IR	7,3	Nul	Nul
dont CSG	8,1	-0,1	-0,9
dont IR	-0,8	0,1	0,9

Note : les taux déductibles sont entre parenthèses.

Source : *Modèle INES, DREES*

A rendement constant et définition de tranche identique, le barème en taux moyen aurait permis d'avoir des taux d'imposition faciaux plus bas, et en particulier un taux d'imposition de la tranche supérieure relativement limité (8,3 % contre 13,5 % pour le barème en taux marginal) mais il générerait des effets de seuil.

Le système actuel de prélèvement à la source aurait été maintenu, dans l'amendement. Pour les revenus d'activité et les pensions, il était envisagé que les employeurs et les organismes versant les pensions appliquent le barème aux salaires ou pensions bruts, mais sans que soient précisées les modalités d'échange d'information entre les employeurs et les institutions financières sur le revenu global du contribuable. Pour les revenus du patrimoine, l'administration fiscale aurait appliqué le nouveau barème sur la base des revenus du patrimoine déclarés par les individus sur leur feuille d'impôt.

L'introduction d'un barème progressif sur l'ensemble des revenus assujettis à la CSG aurait généré, d'après les estimations de la DREES, un surplus de recettes de 7,3 milliards d'euros, si la réforme avait été mise en œuvre en 2012, en France métropolitaine. 73 % de ces revenus supplémentaires auraient provenu des revenus de remplacement. La mesure aurait augmenté le rendement de la CSG de 8,1 milliards

d'euros¹⁹⁷. L'augmentation de la CSG déductible se serait traduite par une légère réduction de l'assiette de l'IR et, par suite, par une baisse de 0,8 milliard d'euros du rendement de ce dernier impôt.

En termes de rendement par type de revenu, la réforme aurait engendré une hausse de 1,8 milliard d'euros sur les revenus d'activité, 5,9 milliards d'euros sur les revenus de remplacement et 0,4 milliard d'euros sur les revenus du patrimoine.

Ces évaluations doivent néanmoins être interprétées avec grande prudence et sont fortement dépendantes des hypothèses prises en amont et du choix du barème¹⁹⁸. Par ailleurs, les chiffrages sont à relativiser car ils n'incorporent que les effets directs de la réforme. En particulier, l'impact de la mesure sur les prestations familiales sous condition de ressource, les allocations logement, certains minima sociaux ou encore le montant de la taxe d'habitation n'ont pas été évalués. Les changements induits par la réforme, avec d'éventuelles modifications de l'offre de travail ou du comportement d'épargne des ménages, n'ont pas non plus été pris en compte.

Les principaux effets redistributifs des trois simulations sont résumés dans le tableau suivant. L'introduction d'un barème progressif sur l'ensemble des revenus (scénario A) aurait engendré un nombre de perdants plus élevé qu'une réforme qui n'aurait touché que les revenus d'activité (scénarios B et C).

¹⁹⁷ Répartis entre 5,2 milliards de CSG non déductible et 2,9 milliards de CSG déductible.

¹⁹⁸ Ainsi, une étude de 2007 réalisée par la direction de la législation fiscale évalue à environ 8 milliards d'euros les pertes de recettes liées à l'application à une assiette inchangée d'un barème de la CSG à trois taux (0 %, 4 % et 7,5 % pour les revenus d'activité, 0 %, 4,7 % et 8,2 % sur les revenus du patrimoine), en tenant compte des capacités contributives des individus.

Tableau n°34 : effets redistributifs de l'introduction d'un barème progressif

	Scénario A	Scénario B	Scénario C
Revenus	Activité, remplacement et patrimoine - taux moyen	Activité - taux moyens	Activité-taux marginaux
Gagnants/Perdants			
Nombre de ménages gagnants (millions)	10,4	8,7	13,7
Nombre de ménages gagnant significativement (millions)	7,7	7	12,2
Gain mensuel moyen (euros)	33	37	58
Nombre de ménages perdants (millions)	15,6	6,9	4,7
Nombre de ménages perdant significativement (millions)	13,9	4,6	3,8
Perte mensuelle moyenne (euros)	61	47	171
Répartition de l'impôt (point de pourcentage)			
30% des ménages les plus modestes	-0,7	-1,4	-2,2
40% des ménages intermédiaires	-1,1	-0,8	-3,6
30% des ménages les plus aisés	1,8	2,2	5,8
dont 10% de ménages les plus aisés	0,9	1,4	5,4

Note : un ménage significativement gagnant gagne plus de 0,5% de son revenu disponible.

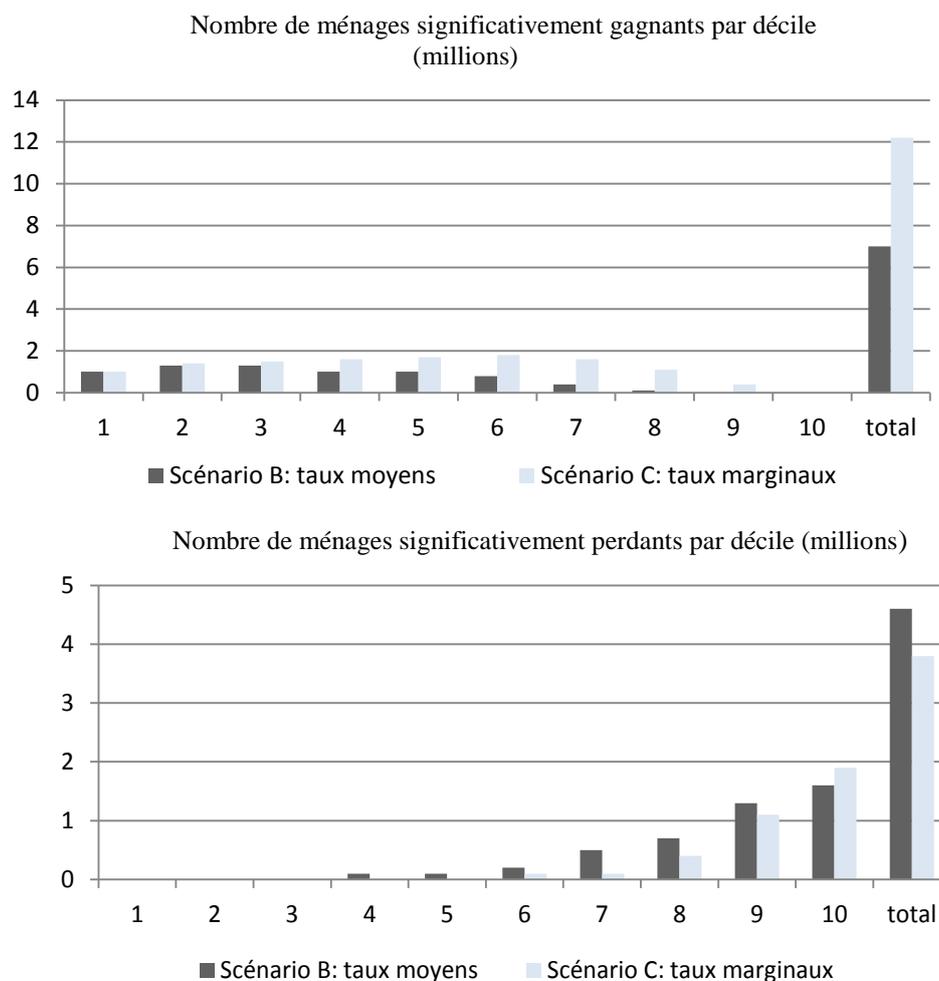
Source : Modèle INES, DREES

Dans le scénario A, les ménages gagnants auraient représenté de manière disproportionnée dans les déciles des ménages les plus modestes (1^{er} au 5^{ème} décile en particulier), les gains mensuels moyens étant en général de l'ordre de 40 euros. L'introduction de mécanismes de conjugalisation et de familialisation rendait par ailleurs la réforme relativement favorable aux couples et aux familles par rapport à la situation actuelle d'une imposition individuelle de la CSG.

A l'inverse, les déciles correspondant aux ménages les plus aisés auraient été les plus touchés (notamment à partir du 7^{ème} décile), avec des pertes mensuelles moyennes s'échelonnant de 40 à plus de 140 euros. Les couples et les individus isolés sans enfant, qui sont sur représentés dans la population des retraités auraient été particulièrement affectés par la réforme. Ils contribueraient à eux seuls à expliquer près de 80% du rendement de la mesure.

Même simulée à rendement constant et sur les revenus d'activité seulement, l'introduction d'un barème progressif se traduit par des effets redistributifs importants :

Graphique n°10 : gagnants et perdants des scénarios avec taux moyens et taux marginaux par décile



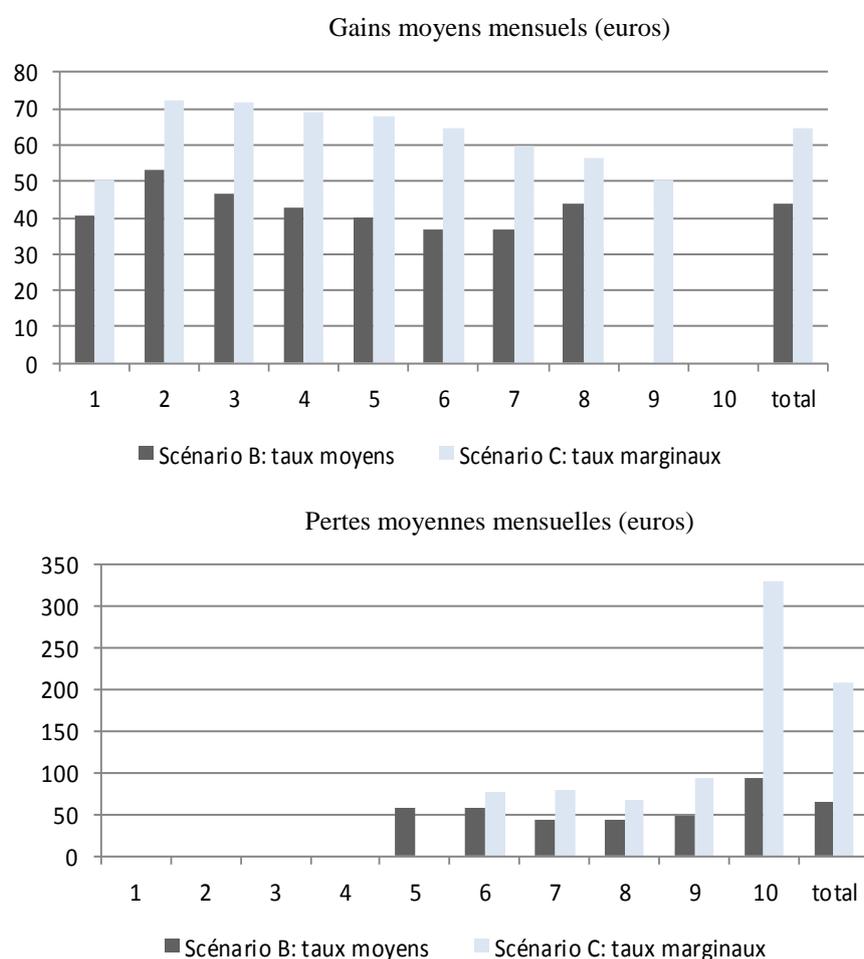
Note : un ménage significativement gagnant gagne plus de 0,5% de son revenu disponible.

Source : Modèle INES, DREES

A tranche et part des foyers dans chaque tranche donnée, l'introduction d'un barème progressif en taux marginaux (scénario C) se traduirait par un nombre total de ménages gagnants plus important et un nombre de perdants moindre que la mise en place d'un barème en taux moyen (scénario B). Le nombre de ménages perdants parmi les ménages les plus aisés seraient en revanche plus nombreux dans le scénario C.

Dans ce dernier scénario, les gains moyens seraient plus importants pour la plupart des déciles. Les pertes moyennes seraient également plus fortes, en particulier pour les ménages les plus aisés (graphique suivant). Au total, la perte mensuelle moyenne s'élèverait à 171 euros dans ce scénario, contre 47 euros dans le scénario B. Les gains moyens seraient respectivement de 58 euros et 37 euros.

Graphique n°11 : gains et pertes moyens des scénarios avec taux moyens et taux marginaux par décile



Source : Modèle INES, DREES

Renforcer la progressivité de la CSG peut provoquer pour certaines tranches de revenus élevés une baisse de prélèvements associés à l'IR du fait de la déductibilité partielle de la CSG. Pour neutraliser cet effet, la modulation du barème de la CSG est combinée dans cette partie à l'instauration de la non déductibilité totale de la CSG. Dans cette nouvelle simulation, réalisée par la DREES, le barème est proche de celui utilisé dans le scénario C mais les taux marginaux sont diminués proportionnellement de 8,5% afin de respecter la contrainte de rendement constant. D'un point de vue budgétaire, cette mesure diminue de 5,8 milliards d'euros les recettes de la CSG mais augmente d'un montant équivalent celles de l'IR l'année suivante.

La suppression de la déductibilité de la CSG ne change pas fondamentalement les effets redistributifs de l'instauration d'un barème progressif. En particulier les gains et pertes par déciles ne sont que marginalement modifiés. Les ménages modestes gagnent légèrement plus à la réforme et les ménages aisés perdent un peu plus, mais les différences observées sont faibles (tableau suivant) L'absence de différence marquée résulte de la compensation de deux effets en sens contraire : en effet, la suppression de la déductibilité sur les revenus d'activité se traduit par un surplus de progressivité de l'ensemble IR-CSG. A l'inverse, la diminution des taux marginaux d'imposition à la CSG induit une moindre progressivité.

Tableau n°35 : effets redistributifs de l'introduction d'un barème progressif avec suppression de la déductibilité de la CSG

Revenus	Activité- taux marginaux	Activité- taux marginaux et suppression de la déductibilité
Répartition de l'impôt (point de pourcentage)		
30% des ménages les plus modestes	-2,2	-2,3
40% des ménages intermédiaires	-3,6	-3,6
30% des ménages les plus aisés	5,8	5,9
dont 10% de ménages les plus aisés	5,4	5,5

Source : Modèle INES, DREES

Au total, les simulations portant sur l'instauration d'un barème progressif sur les revenus soumis à la CSG permettent de tirer les enseignements suivants :

- les effets budgétaires et redistributifs de l'instauration d'un barème progressif sur les revenus soumis à la CSG dépendent dans une large mesure des hypothèses faites sur le champ des revenus auquel on applique ce barème et des modalités

retenues à son élaboration (en particulier l'instauration d'une plage d'exonération) :

- au vu des simulations présentées, le nombre de ménages affectés par la mesure et, en particulier, le nombre de ceux qui sont perdants est plus important lorsque le barème s'applique à l'ensemble des revenus d'activité, de remplacement et de patrimoine que lorsque la mesure est limitée aux revenus d'activité ;
- à rendement constant et à part des foyers dans chaque tranche donnée, il est possible de définir un barème progressif en taux marginaux qui se traduirait par un nombre total de ménages gagnants plus important et un nombre de perdants moindre que la mise en place d'un barème en taux moyen. Si un barème en taux marginal semble plus difficile à appréhender et conduit à des taux faciaux plus élevés, un tel barème permet de lisser les effets de seuil. Il semble donc préférable de s'appuyer sur des taux marginaux plutôt que sur des taux moyens pour élaborer un barème progressif ;
- à rendement constant, la suppression de la déductibilité de la CSG ne modifierait que marginalement les effets redistributifs de la mise en place d'un barème progressif.

C - Des obstacles nombreux à une dissolution de l'IR dans une CSG progressive

Si la mise en place d'une CSG comportant un barème progressif pour tous les revenus ne soulève pas de difficultés techniques insurmontables, la nécessité d'une familialisation et l'impossibilité de faire disparaître toutes les niches fiscales ne permettent que difficilement d'envisager la disparition de l'IR, même à titre résiduel.

1 - Les obstacles à une familialisation de la CSG

Les travaux récents déjà cités¹⁹⁹, qui évoquent l'hypothèse d'une CSG plus progressive qu'aujourd'hui, n'ont pas étudié de scénario précis consistant à appliquer un barème progressif à l'ensemble des revenus assujettis à la CSG. Il semble que la prise en compte de l'ensemble des ressources du foyer du redevable, qu'impliquerait le respect de la

¹⁹⁹ Note d'étape du Haut conseil sur le financement de la protection sociale (mars 2014) et Rapport du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, (avril 2014).

jurisprudence constitutionnelle, soit apparue comme une complication trop importante.

La proposition d'un « bonus enfant » à la CSG, déjà évoquée²⁰⁰ relève davantage d'une proposition d'allocation compensatrice, tant elle apparaît peu compatible avec la simplicité relative de la CSG individuelle actuelle.

En pratique, un nouvel impôt basé sur la CSG tenant nécessairement compte de la situation du ménage et des enfants, reviendrait à réinventer les modalités actuelles de l'IR, remettant en cause la simplicité du mode de calcul et de prélèvement de la CSG.

En outre, appliqué à l'ensemble de l'assiette du nouvel impôt, le barème progressif augmenterait potentiellement le coût de la politique familiale, même s'il serait loisible au Parlement de plafonner la compensation que le quotient familial représente, ou de lui faire prendre la forme d'un abattement ou d'un crédit d'impôt.

2 - Le traitement des dépenses fiscales sans l'IR

Cette option d'une CSG progressive sans IR correspond à la proposition des auteurs de « Pour une révolution fiscale »²⁰¹ et au premier scénario de mise en œuvre du rapport inter-administratif de 2012. Elle consiste à poser l'assiette actuelle de la CSG – brute des cotisations sociales et nette des frais professionnels pour les revenus d'activité – comme base du nouvel impôt sur le revenu. L'assiette de la CSG étant significativement plus large que celle de l'IR, cette voie semble, à première vue, plus commode pour mettre en place le nouvel impôt fusionné.

Compte tenu des différences actuelles d'assiette, une fusion à partir de la CSG impliquerait notamment l'intégration dans la base du nouvel impôt des cotisations salariales de sécurité sociale, de l'ensemble des revenus de l'épargne salariale²⁰², des contributions des employeurs à la prévoyance²⁰³ et aux retraites supplémentaires, des indemnités journalières de longue maladie et d'accident du travail, des produits de jeux représentatifs des gains de joueurs ainsi que de certains produits de

²⁰⁰ « La famille, une affaire publique », op. cit.

²⁰¹ op. cit.

²⁰² Y compris, depuis le 28 septembre 2012, les options sur actions et les actions distribuées à titre gratuit.

²⁰³ Hors contribution de l'employeur aux frais de santé, déjà réintégrée dans l'assiette de l'IR par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

placement (plan et compte épargne logement, plan d'épargne en actions, assurance-vie).

De la même manière, la prise en compte des spécificités professionnelles et des niches fiscales résiduelles serait beaucoup plus difficile et leur remise à plat s'avèrerait nécessaire. Même si la liste de ces avantages fiscaux s'est réduite, certaines professions conservent des avantages acquis²⁰⁴.

Une première étape pourrait être le réexamen attentif des différentes « niches sociales » en matière de CSG, même si celles-ci sont peu nombreuses. Comme l'a récemment analysé la Cour des comptes²⁰⁵, les exonérations et exemptions d'assiette sont résiduelles pour les revenus d'activité²⁰⁶ et pour les revenus du capital²⁰⁷.

Une attention particulière devrait toutefois être accordée aux éléments de revenu exclus de l'assiette de la CSG mais inclus dans celle de l'IR, principalement les rémunérations des apprentis sous contrat et des stagiaires de la formation professionnelle. S'agissant de l'exonération spécifique de CSG pour les titulaires de revenus de remplacement les plus modestes, la question se pose en des termes différents dans la mesure où ces contribuables sont en principe également exonérés d'IR (et de taxe d'habitation). Le maintien d'un traitement spécifique pour les retraités et les chômeurs constituerait toutefois un point d'arbitrage central en cas de fusion.

²⁰⁴ On peut penser aux journalistes, qui peuvent défalquer 7 650 euros de leur revenu annuel imposable au titre de leurs "frais d'emplois". C'est également le cas des parlementaires, par exemple, qui n'ont pas à déclarer certaines de leurs indemnités, ou des élus locaux, dont l'IR sur leurs indemnités peut être prélevé à la source de manière forfaitaire ; ou des marins pêcheurs exerçant dans les eaux internationales, et ainsi partiellement affranchis de l'impôt à partir d'un seuil de rémunération. Les artistes, écrivains et sportifs peuvent, quant à eux, étaler leurs revenus sur plusieurs années. Sans parler des arbitres sportifs, des sapeurs-pompiers volontaires ou encore des agriculteurs, etc.

²⁰⁵ Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre sur « L'apport de la contribution sociale généralisée au financement de la sécurité sociale », septembre 2013.

²⁰⁶ certains avantages en nature, les rémunérations des apprentis, des stagiaires de la formation professionnelle, des volontaires civils.

²⁰⁷ les intérêts des livrets d'épargne réglementée, les produits de cession d'or, de métaux précieux et d'œuvres d'art, abattement sur les plus-values immobilières à partir d'une certaine durée de détention.

Tableau n°36 : comparaison des assiettes de l'IR et de la CSG

	IR	CSG
Revenus d'activité		
Salaires	X	X
Cotisations sociales	-	X
Intéressement et participation	-	X
Contributions employeurs prévoyance, retraite supplémentaire	Uniquement frais de santé	X
Indemnités de rupture au-delà du montant légal ou conventionnel	-	X
Revenus d'activité non-salariaux		
Bénéfice	X	X
Cotisations sociales	-	X
Revenus de remplacement		
Pensions de retraite et allocations chômage	X	X (Au-dessus d'un certain niveau de revenus)
Indemnités journalières longue maladie	-	X
Indemnités journalières accidents du travail	-	X
Revenus du capital		
Revenus de placement	X	X
Dividendes	X (Avec abattement de 40 %)	X
Épargne-logement	-	X
Assurance-vie	- (En l'absence de rachat)	X
Livrets réglementés	-	-
Revenus fonciers nets	X	X
Produit des jeux	-	X
Loyers implicites	-	-
Plus-values mobilières	-	X
Prestations familiales	-	-

Source : CPO

Dans l'hypothèse d'une intégration de la CRDS dans le champ de la fusion, il conviendrait de trancher la question de l'inclusion ou non des prestations familiales dans l'assiette du nouvel impôt. Les prestations familiales²⁰⁸ sont en effet assujetties à la CRDS tandis qu'elles sont

²⁰⁸ Prestation d'accueil du jeune enfant, allocations familiales, complément familial, allocation de logement, allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire, allocation journalière de présence parentale.

exclues des assiettes de la CSG et de l'IR, ce qui correspond à une différence d'assiette d'environ 79 milliards d'euros (y compris les aides au logement).

Afin de faciliter la transition vers une assiette brute de cotisations de sécurité sociale de ce nouvel impôt fusionné, des réflexions pourraient être engagées, conjointement avec les partenaires sociaux, sur une convergence des règles en matière de cotisations sociales entre salariés d'une part et non-salariés d'autre part. En effet, les travaux menés par l'administration dans le cadre du rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion de l'IR et de la CSG soulignent que la principale difficulté pour définir une assiette d'imposition commune tient à la grande variété des règles d'assiette et de taux entre régimes de protection sociale. Les différences d'assiette brute sont ainsi très marquées à la fois entre salariés et non-salariés, mais aussi au sein des salariés et des travailleurs indépendants.

L'atténuation progressive des écarts entre assiette brute et assiette nette pour chacune de ces grandes catégories d'actifs constitue une piste pour atténuer partiellement l'obstacle des transferts de charge. Éventuellement, une fusion a minima, consistant à utiliser une assiette nette de cotisations de sécurité sociale et à intégrer uniquement les autres éléments de revenus actuellement soumis à la CSG permettrait de minimiser les difficultés liées à la diversité des règles de cotisations sociales.

Les deux modes de prise en compte des cotisations sociales envisagés²⁰⁹ dans le rapport inter-administratif de 2012 – revenu net des cotisations contributives et/ou réintégrant les cotisations patronales – présentent aussi des inconvénients d'un point de vue pratique. Selon l'analyse du rapport au Parlement, une assiette définie par rapport au revenu net des cotisations contributives se heurterait au partage nécessairement arbitraire entre cotisations contributives et non contributives selon le régime de protection sociale, tandis qu'une assiette réintégrant les cotisations patronales soulèverait la question du traitement des dispositifs d'allègement de cotisations patronales. Néanmoins, une assiette nette des cotisations contributives pourrait être mieux acceptée par les contribuables. En évitant la double imposition des cotisations contributives et des revenus différés auxquels elles donnent droit, cette assiette serait en conformité avec la logique prévalant actuellement en

²⁰⁹ Le rapport n'a pas envisagé une réforme de plus grande ampleur, qui supposerait que les cotisations sociales employeurs non contributives deviennent des cotisations salariés (après compensation salariale brute) puis soient incluses dans le nouvel impôt. Les exonérations de cotisations sociales employeurs deviendraient des subventions à l'emploi et les dividendes devraient être taxés.

matière d'IR : l'exonération des cotisations sociales de l'assiette de l'IR se justifie en principe par le caractère imposable, « à la sortie », des revenus issus des cotisations. Il faudrait néanmoins veiller à ce qu'un tel système ne nécessite pas trop de régularisations ex-post pour les familles l'année suivante.

D - Des modalités nouvelles de recouvrement à prévoir

Une CSG progressive et familialisée exigerait des aménagements de ses modalités actuelles de liquidation et de recouvrement, en particulier pour les composantes qui font l'objet d'un prélèvement à la source.

1 - Une pluralité de procédures de recouvrement à prendre en compte

Depuis la création de la CSG, chacune des contributions constituant cette imposition est collectée et recouvrée selon des modalités différentes :

- la CSG sur les revenus salariaux et sur les revenus de remplacement est recouvrée par voie de retenue à la source par les URSSAF. Par exception, la CSG sur les revenus d'activité des travailleurs indépendants est payée directement par le redevable, après émission d'un appel de cotisation et selon un système d'acomptes pour les artisans et commerçants ;
- la CSG sur les produits de placement est précomptée par les établissements payeurs (établissements financiers, entreprises pour les dividendes) dans le cadre d'un prélèvement à la source, géré par la DGFIP ;
- la CSG sur les revenus du patrimoine est recouvrée par voie de rôle par la DGFIP et, depuis 2013, par le biais d'une déclaration et d'un avis d'imposition commun à l'IR ;
- la CSG sur les jeux, créée en 1997, est retenue à la source, suivant des circuits différents selon les cas.

A la création de la CSG, le choix d'un recouvrement différencié selon le type de revenus avait été fait pour utiliser au maximum les circuits et les organismes existants, en particulier ceux recouvrant des prélèvements sur des assiettes proches²¹⁰. Dans l'hypothèse d'une transformation de la CSG en une imposition globalement progressive – comme dans celle d'une fusion de l'IR et de la CSG – le recouvrement

²¹⁰ Conseil des impôts, « La contribution sociale généralisée », 1995, page 65.

pourrait vraisemblablement continuer d'être différencié par cédule²¹¹, mais ses modalités seraient nécessairement beaucoup plus restreintes.

L'application d'un barème progressif aux revenus du patrimoine assujettis à la CSG serait certainement la plus simple à mettre en œuvre, dans la mesure où celle-ci est recouvrée et contrôlée selon les mêmes règles qu'en matière d'IR, à partir d'une déclaration regroupant l'ensemble des revenus, et qu'aucun tiers n'intervient dans le recouvrement, opéré par l'administration fiscale.

De façon générale, la mise en œuvre d'une CSG progressive serait plus complexe pour les contributions prélevées à la source. Pour respecter les exigences constitutionnelles en matière d'impôt progressif, il serait en effet nécessaire de porter à la connaissance d'un tiers payeur (employeur, organisme versant des revenus de remplacement, établissement financier) les informations lui permettant d'appliquer le taux du barème progressif correspondant à la situation familiale et financière de chaque individu. Se poserait alors les questions du circuit de transmission d'informations à mettre en place, en faisant intervenir le contribuable ou l'administration fiscale, dans le respect de la vie privée. Sur ce point, le CPO a indiqué, dans le rapport de février 2012 relatif aux prélèvements à la source, que la communication au tiers payeur d'un taux synthétique d'imposition, calculé par l'administration fiscale, serait la meilleure option pour garantir la confidentialité des informations du contribuable vis-à-vis des employeurs et limiter leur charge de gestion.

S'agissant des salaires, le système de recouvrement devrait être fortement réorganisé, en prévoyant des procédures de versement d'acomptes et de régularisations en n+1. Les procédures feraient intervenir plusieurs acteurs : l'administration fiscale, les URSSAF et l'ACOSS, les caisses MSA, l'employeur et le contribuable.

Il convient de signaler qu'à l'horizon 2016-2017, la généralisation de la déclaration sociale nominative pourrait faciliter la mise en œuvre d'une CSG progressive. La déclaration sociale nominative permettra notamment de faire correspondre le numéro d'inscription au répertoire d'un salarié, avec l'ensemble des revenus salariés perçus. Grâce à ces informations, il serait donc possible à l'ACOSS et aux URSSAF d'avoir directement connaissance de l'ensemble des revenus salariaux perçus par chaque cotisant. Les potentialités offertes par cette nouvelle procédure permettraient-elles de se passer de l'intervention de l'administration fiscale et ainsi de

²¹¹ dans la mesure où le contrôle constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, selon les différents types de revenus, s'appliquerait au regard de l'imposition globale. Cf. Jean-Luc Matt, op.cit., page 43.

préservent la relation bilatérale entre l'employeur et l'URSSAF ? On peut en douter, dans la mesure où la jurisprudence constitutionnelle exige qu'une imposition progressive tienne compte de l'ensemble des revenus du foyer fiscal, et non des seuls revenus salariés de l'un de ses membres.

Encadré n°7 : la déclaration sociale nominative (DSN)

Créée par la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, la DSN est appelée à se substituer progressivement à la quasi-totalité des déclarations sociales transmises par les entreprises, via un canal unique. Le déploiement de la DSN est prévu par étapes :

- une phase de volontariat, opérationnelle depuis début 2013, qui permet aux employeurs de transmettre la DSN en remplacement de quatre déclarations (l'attestation de salaire pour le versement des indemnités journalières, l'attestation employeur destinée à Pôle emploi, la déclaration et l'enquête de mouvement de main d'œuvre, la radiation des contrats groupe pour les contrats en assurance complémentaire et supplémentaire).

- Une étape intermédiaire, destinée à sécuriser l'échéance de généralisation et d'éviter le basculement tardif d'un trop grand nombre d'entreprises, ajoutée par l'article 27 de la LFSS pour 2014, prévoit l'utilisation obligatoire de la DSN en 2015 pour les plus grandes entreprises. Le décret du 24 septembre 2014 fixe cette date d'obligation anticipée au 1er avril 2015 (pour les paies effectuées à compter de cette date) et détermine les deux seuils à partir desquels s'appliquera cette obligation, appréciés en fonction du montant de cotisations et contributions sociales dues au titre de 2013, soit 2 millions d'euros pour les employeurs qui effectuent eux-mêmes les déclarations, et 1 million d'euros pour les employeurs ayant recours à un tiers déclarant, dès lors que ce tiers déclare pour l'ensemble de son portefeuille un montant de 10 millions d'euros. Le décret du 17 novembre 2014, qui organise les modalités de cette phase intermédiaire, ajoute aux déclarations des employeurs auxquelles la DSN se substitue, le bordereau récapitulatif des cotisations et contributions sociales, le tableau récapitulatif utilisé pour la régularisation des cotisations sociales de l'année civile, la déclaration des effectifs auprès des organismes du recouvrement compétents pour le régime général de sécurité sociale, le relevé mensuel des contrats de travail temporaires ainsi que les attestations de salaires pour l'assurance maladie au titre des accidents et des maladies d'origine professionnelle ;

- la généralisation de la DSN pour tous les employeurs privés au 1^{er} janvier 2016, confirmée lors du conseil des ministres du 3 décembre 2014, permettra de simplifier radicalement la gestion de la paie et la lecture du bulletin de paie. Celle-ci se substituera à la quasi-totalité des déclarations sociales et permettra de réduire de 75% les informations demandées aux entreprises.

Compte tenu de la réorganisation des fonctions paie dans les entreprises que la mise en œuvre de la DSN autorise, notamment en supprimant des déclarations occasionnelles effectuées à partir d'informations déjà transmises, le gain potentiel de cette réforme est estimé à 8 euros par mois et par salarié pour chaque entreprise, soit un potentiel de 1,6 milliard d'euros par an.

La CSG sur les revenus de remplacement, parce qu'elle est déjà en partie progressive, ne présenterait pas les mêmes difficultés. Dans le système actuel, l'administration fiscale transmet aux caisses de retraite les informations nécessaires relatives aux revenus perçus en n-2 pour

déterminer le taux de prélèvement à appliquer au titre de la CSG sur les pensions de retraite versées l'année n. Les contribuables, qui devaient à l'origine transmettre leur avis d'imposition aux organismes verseurs, bénéficient désormais automatiquement de l'exonération ou du taux réduit de CSG correspondants.

La procédure automatisée de transfert des données fiscales entre l'administration fiscale et les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale facilite la transmission de ces données (même si le transfert ne se fait pas en temps réel)²¹². L'accroissement de la progressivité de la CSG sur les revenus de remplacement ne poserait donc pas de difficulté majeure en termes de gestion et de collecte, les procédures nécessaires étant déjà en place. Concernant la liquidation, l'utilisation de taux fixes limiterait la charge de travail supplémentaire pour les organismes verseurs, mais des taux évoluant de manière linéaire en fonction du revenu fiscal de référence seraient préférables pour limiter les effets de seuil, actuellement très importants.

Pour la CSG sur les produits de placement, il serait possible de s'inspirer du système mis en place dans le cadre de l'imposition au barème progressif de l'IR des dividendes et des produits de placement à revenu fixe. La loi de finances pour 2013 a en effet prévu, pour ces revenus, la mise en place d'un système d'acompte à taux fixe sur l'impôt sur le revenu payé l'année suivante, avec une régularisation à la liquidation et avec la possibilité d'être dispensés d'acompte pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence est inférieur un certain seuil. Ce système d'acompte pourrait être transposé pour la CSG sur les produits de placement due sur les revenus de l'année n, ce qui réduirait la charge de travail supplémentaire pour les tiers payeurs et minimiserait l'adaptation des systèmes d'information.

S'agissant de la CSG sur les revenus d'activité des indépendants, calculée et recouvrée par les URSSAF et les caisses MSA, la mise en place d'un barème progressif nécessiterait, comme dans les autres cas, l'adaptation du système de liquidation mis en place par ces organismes. Il convient de noter la généralisation, depuis 2011, de la procédure automatisée de transfert de données fiscales entre la DGFIP et l'ACOSS pour la vérification des cotisations et contributions sociales des assurés

²¹² La procédure de transfert de données fiscales dite « TDF » a été créée par le décret n° 2002-771 du 3 mai 2002, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Elle permet aux agents des administrations fiscales de communiquer, sur support informatique, aux organismes et services chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale ou d'un régime de retraite complémentaire obligatoire les informations fiscales nécessaires.

relevant du régime social des indépendants (RSI). À la demande de l'ACOSS, sont notamment transmises les informations concernant les revenus et plus-values des professions non salariées et pour les personnes concernées, les traitements et salaires, issues des déclarations de revenus de l'année n-1. L'existence de cette procédure tendrait certainement à faciliter la mise en œuvre d'une CSG progressive, sous-réserve de l'extension du périmètre des informations échangées, de son acceptation par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et de l'adaptation du système d'information de l'ACOSS.

* *

A la question posée par la commission des finances du Sénat de savoir si l'instauration d'une CSG progressive constitue une véritable alternative à une fusion sur la base de l'IR, le CPO montre que cette voie est plutôt difficile. En effet, l'introduction de davantage de progressivité dans la CSG peut sous certaines conditions contribuer à la cohérence d'ensemble de l'imposition des revenus, notamment les plus bas, au prix toutefois d'une certaine complexification qui pourrait nuire à son acceptabilité. En revanche, une CSG à barème progressif général pour tous les revenus imposés par cédules poserait des problèmes importants de principe et de faisabilité, qui ne permettraient au demeurant sans doute pas d'envisager une disparition totale de l'IR.

Chapitre II

L'articulation IR/CSG, clé de voûte d'un ensemble de réformes

A défaut de réformes d'ensemble, la nécessité de redonner de la cohérence à l'imposition des revenus pourrait se traduire par un ensemble planifié de réformes à prélèvement constant, avec des objectifs partagés et des efforts convergents sur la durée. On peut en effet identifier un « paquet » de mesures s'appuyant sur la dualité du système d'imposition, souvent perçue comme un handicap mais qui pourrait devenir la clé de voûte d'un nouvel équilibre entre IR et CSG.

I - La dualité de l'imposition des revenus, atout pour des réformes

Relativement peu étudiés, les scénarios d'évolution dans la complémentarité de l'IR et de CSG représentent pourtant une perspective intéressante et alternative aux réformes systémiques proposées ci-dessus. Ils reposent sur le fait que ces deux impositions comportent des qualités intrinsèques qu'une fusion gommerait inmanquablement (acceptabilité et rendement pour la CSG, équité et personnalisation pour l'IR). La dualité de l'imposition des revenus peut ainsi apparaître comme une opportunité d'évolution, sans préjuger d'une réforme plus systémique.

A - Des scénarios de complémentarité relativement peu étudiés

Au-delà de la « bonne coexistence » entre l'IR et la CSG, quelles formes pourraient prendre une réelle articulation entre les deux impôts et dans quelles conditions serait-elle préférable à une unification de l'IR et de la CSG ?

Selon Gaston Jèze, un système d'impôts multiples est considéré comme supérieur à celui de l'impôt unique. Considérant que tout impôt comporte une part d'injustice, l'existence d'impôts « régulateurs » ou « rectificatifs » permettrait en effet, selon cette conception, d'assurer un équilibre harmonieux de l'ordonnement fiscal. En ce sens, l'articulation entre l'IR et la CSG pourrait-elle être renforcée afin de faire de l'IR un élément complémentaire, voire correcteur de la CSG ? Un tel schéma serait alors proche de l'architecture à deux étages, composée d'une taxe proportionnelle et d'une surtaxe progressive, proposée par la réforme de 1948, ou de la proposition de rapprochement de l'IR et de la CSG formulée par Jean Arthuis en 1994, directement inspirée de cet exemple historique.

Au-delà de ces principes, il existe toutefois peu de travaux ayant exploré la voie d'une réforme de l'imposition des revenus des ménages où l'IR et la CSG demeureraient juridiquement et techniquement distincts mais viendraient se compléter.

Les deux pistes les plus détaillées en la matière peuvent être trouvées dans le rapport intitulé « Croissance équitable et concurrence fiscale » du Conseil d'analyse économique²¹³ et le rapport inter-administratif de 2012. Elles tentent chacune de concilier les avantages respectifs de la CSG et de l'IR. Cependant, dans les deux cas, un rapprochement des assiettes est prévu pour assurer une meilleure cohérence d'ensemble au système. Ainsi, elles apparaissent davantage comme des modalités de mise en œuvre d'un système harmonisé IR-CSG, qui ne lèvent pas l'obstacle de la définition d'une assiette commune.

²¹³ Jacques Le Cacheux et Christian Saint Etienne, « Croissance équitable et concurrence fiscale », rapport du CAE, 2005, pages 55-83.

B - La CSG comme impôt de base du nouveau système fiscal français, complété par un IR à trois tranches

En 2005, la recherche d'un système fiscal plus favorable à la croissance et plus compétitif dans le contexte de concurrence fiscale européenne a conduit le Conseil d'analyse économique à tracer les contours d'une réforme d'ensemble du système fiscal français. S'agissant de l'imposition sur les revenus des ménages, il proposait :

- d'instaurer la CSG comme impôt de base du nouveau système fiscal français. La nouvelle CSG, devenue un impôt général sur les revenus, aurait une assiette étendue à la totalité des revenus ; elle serait entièrement déductible de l'IR et son unique taux serait fixé aux alentours de 13% ;

- de conserver un IR progressif à trois tranches, avec des taux marginaux plus bas (0 %, 13 %, 27 % ou 28 %). En contrepartie de l'abaissement des taux marginaux, la plupart des dépenses fiscales seraient supprimées mais le quotient familial serait maintenu ;

- de compléter ce système par deux abattements afin de le rendre plus équitable : un abattement sur la CSG de 600 euros pour une personne seule ou de 1 200 euros pour un couple ou un parent isolé et un abattement de 7 500 à 10 000 euros selon les scénarios pour la première tranche de l'IR ;

- de maintenir inchangée la PPE.

Partant de l'hypothèse d'une réforme à rendement constant et du principe selon lequel aucun décile de revenus ne devrait subir une perte ou un gain supérieur à 5 %, un taux technique central de 13 % était fixé. Dans le système proposé, celui-ci serait valable à la fois pour la CSG, la deuxième tranche de l'IR mais aussi pour l'IS, l'impôt sur les plus-values et les droits de mutation à titre gratuit.

Concernant le mode de recouvrement, le système proposé envisageait de conserver le prélèvement à la source pour la CSG tandis que le contribuable remplirait une déclaration commune de CSG et d'IR, permettant éventuellement d'ajuster la cotisation de CSG due.

Au total, les résultats présentés indiquent qu'un tel scénario de réforme aurait eu un impact plutôt négatif sur le revenu des ménages, puisque ceux-ci perdraient presque 1,1 % du PIB en revenus après impôts, tandis que les entreprises verraient leur imposition baisser de 1 %. Ce système était néanmoins jugé favorable à la création de richesses et d'emplois. Par ailleurs, des variantes du scénario central sont prévues

pour limiter les pertes de revenus des ménages (notamment par le biais de majorations de l'abattement de CSG).

Si cette proposition a le mérite de concevoir une réforme du système fiscal dans sa globalité, elle présente une portée pratique limitée, car elle suppose notamment la suppression pure et simple de toutes les niches catégorielles et sectorielles, sans proposer de méthode pour ce faire ce qui lui enlève toute crédibilité.

C - La CSG comme acompte de l'ensemble IR/CSG

Parmi les scénarios de mise en œuvre d'une « fusion » de l'IR et de la CSG, le rapport inter-administratif de 2012 envisageait une variante à mi-chemin entre l'unification et l'articulation. Très proche de la proposition formulée par Alain Trannoy en 2012 visant à faire de la CSG une avance sur le montant de l'impôt sur le revenu, ce scénario était fondé sur la coexistence de deux prélèvements techniquement distincts au sein d'un impôt juridiquement unique. La CSG, dont le barème pourrait au besoin être reconfiguré, deviendrait alors un acompte de l'impôt global. Plus précisément, la variante du scénario où la CSG et la CRDS demeureraient inchangées prévoyait que :

- la CSG et la CRDS resteraient retenues à la source sur les revenus de l'année n ;
- l'impôt global sur le revenu de l'année n serait liquidé en n+1 selon le barème progressif de référence ;

Dans la mesure où ce scénario aurait conservé des modes de recouvrement différents pour les deux composantes de l'impôt, on peut supposer que les deux prélèvements seraient demeurés en réalité distincts.

Ce schéma de réforme présente l'avantage d'être relativement simple et sans mise en œuvre d'une retenue à la source pour l'IR. Néanmoins, à taux de CSG et de CRDS inchangés (soit 8 % au total), le rapport inter-administratif soulignait que la proportion de foyers qui aurait bénéficié de remboursements en année n+1 aurait été potentiellement très élevée. Le barème de référence de l'impôt global aurait dû alors être défini de manière à éviter de placer un trop grand nombre de foyers dans une ou des tranche(s) d'imposition dont le taux serait inférieur à 8 %, ce qui limiterait sa progressivité.

Faire référence à un acompte conduit à penser que ce scénario ne constituait pas une réforme de l'imposition globale sur le revenu, mais seulement un rapprochement de ses modalités de recouvrement, qui seraient en quelque sorte appariées. La CSG, le cas échéant rendue

partiellement progressive (par cédule), aurait été recouvrée à la source l'année n, et l'impôt global sur le revenu liquidé l'année n+1 selon un barème progressif concernant l'ensemble des revenus. Un complément d'impôt aurait été alors appelé auprès des foyers dont le montant total d'impôt dû est supérieur à la CSG déjà acquittée, tandis qu'un remboursement d'impôt aurait été accordé aux foyers se trouvant dans une situation inverse.

Si la CSG devenait un acompte (proportionnel ou progressif) d'un IR demeurant en l'état (avec un barème majoré pour intégrer les taux de CSG en son sein²¹⁴), elle ne constituerait plus un impôt autonome, mais une simple avance sur l'IR dû : les contribuables imputeraient la CSG payée, non pas comme aujourd'hui partiellement sur l'assiette des revenus soumis à l'IR avec les règles de déductibilité partielle, mais directement sur le montant de l'IR lui-même. On se retrouverait dans une situation similaire à l'IR portant sur les revenus de capitaux mobiliers depuis la loi de finances pour 2013, avec un acompte prélevé à la source à un taux forfaitaire par les établissements financiers, puis avec une régularisation de cet acompte lors du calcul global de l'IR sur l'ensemble des revenus l'année suivante.

La piste consistant à vouloir traiter la CSG comme acompte de l'IR rejoint ainsi celle de la mise en œuvre d'une retenue à la source d'un IR qui aurait absorbé la CSG. Mais son étude permet de faire ressortir de manière claire les complémentarités fortes susceptibles d'être approfondies entre l'IR et la CSG.

II - Un IR élargi sur ses bases et appliqué aux revenus de l'année en cours

Au regard des défauts reconnus à l'IR, plusieurs pistes de réformes peuvent être envisagées. L'élargissement de son assiette, la rapprochant de celle de la CSG constitue la principale voie de réforme, avec, le cas échéant, la retenue à la source, où à tout le moins l'imposition contemporaine des revenus. Enfin, il importe d'identifier les marges éventuelles d'individualisation de l'IR qui existent, dans le cadre familial et progressif de l'imposition des revenus.

²¹⁴ Pour préserver le caractère globalement progressif de l'imposition du revenu des ménages, il conviendrait de refondre profondément le barème de l'IR.

A - Une assiette élargie

1 - Le fardeau des dépenses fiscales

Qu'il s'agisse de préparer une éventuelle fusion de l'IR et de la CSG, ou de rendre plus cohérente l'imposition duale actuelle, l'élargissement de l'assiette de l'IR doit être un objectif essentiel. Une telle réforme implique la suppression d'un grand nombre des dépenses fiscales qui affectent le rendement de l'IR

Depuis que le Conseil des impôts a publié le premier rapport sur les dépenses fiscales en 1979, le projet de loi de finances comprend chaque année une liste annexée, mais c'est au cours de la période récente que l'effort d'évaluation s'est intensifié. La Cour des comptes, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010, a notamment relevé le caractère flou de leur définition et du chiffrage du ministère des finances, et recommandé une baisse de 10 milliards d'euros des dépenses fiscales et d'autant des niches sociales. Les recommandations de la Cour ont permis de rationaliser la liste des dépenses fiscales, par rapport à une norme désormais mieux définie, et d'inciter le gouvernement à les limiter, grâce à la méthode du « rabet » ou celle, plus efficace selon la juridiction financière, de la suppression des dépenses jugées les moins justifiées²¹⁵.

La Cour y est revenue avec insistance, notamment dans ses rapports publics annuels en 2011 et 2012, ainsi que dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013, afin d'inciter le gouvernement à mieux mesurer ces dépenses, en forte hausse depuis 2004. L'exercice d'évaluation le plus complet remonte à 2011²¹⁶ ; il avait permis d'étudier 470 dépenses fiscales et 68 niches sociales. Toutefois, environ 130 dépenses fiscales et 37 niches sociales n'avaient pu être évaluées faute de temps ou de données disponibles.

²¹⁵ La Cour cite de nombreux exemples, comme la demi-part supplémentaire accordées aux personnes isolées et la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables vivant seuls et ayant élevé au moins un enfant pendant au moins cinq ans, qui donnent un avantage d'autant plus important que les pensions sont élevées, les dispositifs en faveur des investissements locatifs ou Outre-Mer (rapport public 2012), le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants à l'étranger ou l'emploi d'un salarié à domicile, l'exonération du salaire des apprentis ou l'abattement de 10% des pensions de retraite (rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2013), etc.

²¹⁶ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, 2011.

Encadré n°8 : les techniques de réduction des dépenses fiscales**Le « rabot »**

La loi de finances pour 2011 a instauré une réduction homothétique de 10 % de certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu, dont le champ d'application est calqué sur celui du plafonnement global prévu à l'article 200-0 A du code général des impôts (CGI), à l'exception de deux types d'avantages : certains avantages relatifs à l'incitation à l'emploi (aide fiscale pour l'emploi d'un salarié à domicile codifié à l'article 199 sexdecies du CGI et crédit d'impôt pour frais de garde des jeunes enfants codifié à l'article 200 quater B du CGI) ; le dispositif d'incitation fiscale en faveur du logement social ultra-marin (article 199 undecies C du CGI). Ce dispositif s'est appliqué à compter de l'imposition des revenus de 2011, sous réserve de modalités particulières d'entrée en vigueur prévues pour ne pas pénaliser les investissements dont la réalisation intervenait en 2011 ou postérieurement, mais pour lesquels la décision d'investir avait été prise avant le 1er janvier 2011. Son gain était estimé à 420 millions d'euros.

La loi de finances pour 2012 a renforcé cette limitation des avantages fiscaux par une nouvelle diminution proportionnelle, à hauteur de 15 % cette fois, sur un champ d'application identique à celui du premier « rabot » pour un gain de 460 M€. Cette nouvelle réduction s'est appliquée à compter de l'imposition des revenus de 2012, sous réserve de modalités particulières d'entrée en vigueur similaires à celles retenues pour le premier « rabot » pour protéger les décisions d'investissements antérieures. Aucune nouvelle réduction homothétique n'a été mise en œuvre depuis la loi de finances pour 2012.

Le plafonnement

Parallèlement, le plafonnement global des niches fiscales, mis en place par l'article 91 de la loi de finances pour 2009 qui l'avait fixé à 25 000 € majorés de 10 % du montant du revenu imposable, a été progressivement diminué. Depuis l'imposition des revenus de 2013, il a été fixé à 10 000 € par l'article 73 de la loi de finances pour 2013. Toutefois, la part fixe est maintenue à 18 000 € pour les investissements outre-mer et dans les SOFICA et la réduction d'impôt au titre du dispositif « Malraux » est dorénavant exclue du champ du plafonnement global. Au titre des revenus 2012, le rendement du plafonnement global des niches est estimé à moins de 10 millions d'euros.

La suppression ou la transformation

En 2^{ème} loi de finances rectificative pour 2012, le Parlement a supprimé l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires (dépendance fiscale n°120136 estimée à 1 680 M€ en 2012 et à 1 215 M€ en 2013).

L'abattement fixe appliqué aux dividendes a également été supprimé en loi de finances pour 2013 lors de la réforme de la taxation des dividendes et de leur passage au barème (dépendance fiscale n°140201 estimée à 390 M€ en 2012).

La loi de finances pour 2014 a été l'occasion de supprimer l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pension ou de retraite pour charge de famille (suppression de la dépendance fiscale n°120114 de 1,2 milliard d'euros en 2013) ainsi que huit dépenses fiscales d'ampleur négligeable mais jugées inefficaces.

Enfin, la dernière loi de finances rectificative pour 2014 a supprimé la prime pour l'emploi (dépense fiscale n°110227 de 2,1 Md€ en 2015), qui sera transformée à partir de 2016 en « prime d'activité » avec une partie du RSA.

L'encadrement pluriannuel

La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour 2014-2019²¹⁷ prévoit la reconduction d'un plafond annuel de 70,8 milliards d'euros, et la limitation à trois ans de l'applicabilité des nouvelles dépenses fiscales, l'évaluation de leur coût et de leur efficacité conditionnant à l'issue leur maintien. La mise en place de conférences fiscales doit être l'occasion pour les responsables de programme de proposer de nouvelles suppressions ou réductions de niches fiscales.

Les dépenses fiscales faisant également office d'instruments de politique économique, leur disparition totale apparaît peu réaliste voire, pour certaines, peu souhaitable. Il faudrait identifier celles qui doivent être supprimées ou transformées en subventions explicites, comme les crédits et réductions d'impôt accordés aux particuliers pour l'emploi d'un salarié à domicile. La réduction des dépenses fiscales en matière d'IR pourrait se traduire par des objectifs chiffrés et phasés dans le temps. Dans une annexe à son étude sur la fusion de l'IR et de la CSG, l'OFCE considérait en 2007 que 14% des 32 milliards d'euros de dépenses fiscales pour les ménages (hors loyers fictifs) pouvaient être supprimées à court terme, et 34% à moyen terme, sous réserve pour certaines d'une compensation. Un objectif de 10% par an pourrait donc par exemple s'envisager.

2 - L'imposition des frais professionnels

Une autre étape du rapprochement des assiettes des deux impositions pourrait être la modification des règles de prise en compte des frais professionnels. En matière d'IR, les contribuables ont le choix entre une déduction forfaitaire de 10 % du montant net des rémunérations perçues et la déduction des frais réels (sous réserve de leur justification). Pour la CSG, les frais professionnels sont obligatoirement déduits de manière forfaitaire (1,75 %) pour les salaires et revenus assimilés dans la limite de quatre fois le montant du plafond de la sécurité sociale²¹⁸, tandis que les non-salariés peuvent déduire leurs frais réels. Les analyses juridiques indiquent que la suppression totale de la

²¹⁷ La LPPF 2014-2019 prévoit ainsi la reconduction d'un plafond annuel de 70,8 milliards d'euros, et la limitation à trois ans de l'applicabilité des nouvelles dépenses fiscales, l'évaluation de leur coût et de leur efficacité conditionnant à l'issue leur maintien.

²¹⁸ Soit 150 192 euros au 1^{er} janvier 2014.

déduction forfaitaire des frais professionnels pourrait être jugée inconstitutionnelle et que le taux de 1,75 % retenu pour la CSG correspond à un niveau plancher. L'abattement forfaitaire de 10 % applicable pour l'IR pourrait donc vraisemblablement être rapproché de celui existant pour la CSG. Les montants minimum et le plafond de la déduction forfaitaire seraient alors revus en conséquence.

Par ailleurs, la modification de la prise en compte des frais professionnels pour les actifs soulèverait la question du devenir de l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite existant en matière d'IR, qui concerne environ 7 millions de foyers fiscaux, et qui n'a pas d'équivalent en matière de CSG²¹⁹.

* * *

Le rendement de l'IR sera toujours affecté par l'effet des dépenses fiscales, car sa vocation est précisément de concilier la prise en considération la situation personnelle du contribuable dans le calcul de l'impôt avec diverses politiques publiques. Pour autant, l'objectif d'élargissement de son assiette reste primordial aux yeux du CPO. Tout au long du processus d'élargissement d'assiette de l'IR, le barème de l'IR pourrait être graduellement ajusté afin de maintenir son rendement constant, en fonction des éventuelles modifications apportées à la CSG en parallèle (par exemple, dans le cas de l'alignement de son assiette sur l'assiette cible du nouvel impôt). De plus, l'élargissement de la base de l'IR nécessiterait de mettre en place des dispositifs pour neutraliser ou lisser les effets indirects de la réforme, s'agissant en particulier des dispositifs fiscaux et sociaux subordonnés à une condition de revenu²²⁰.

B - L'imposition des revenus dans l'année

1 - Supprimer l'imposition décalée d'un an

Le prélèvement en année n de l'impôt sur les revenus de l'année n-1 présente de nombreux inconvénients, qui sont parfaitement répertoriés.

Ces inconvénients se manifestent d'abord dans la mise en œuvre de la politique économique. Ce décalage dans le temps contrarie en effet le pilotage efficace, c'est-à-dire en temps réel, d'une politique de relance économique ou de soutien aux bas revenus. Par exemple, lorsque le gouvernement a envisagé en 2014 de soutenir les bas revenus, aucune

²¹⁹ Celle-ci est toutefois en partie compensée par l'existence d'exonérations et de taux réduits pour les revenus de remplacement assujettis à la CSG.

²²⁰ revenu fiscal de référence, revenu imposable ou cotisation d'impôt.

des options envisagées, - suppression de la première tranche ou une hausse de PPE – n’était adaptée pour produire un effet immédiat sur les ménages concernés. Autre exemple, avant sa suppression au 1^{er} janvier 2016, la PPE souffrait du décalage d’un an du bénéfice de ce crédit d’impôt, qui lui faisait perdre une partie de sa visibilité et de son impact.

Les prélèvements obligatoires constituent un puissant levier de stabilisation automatique, c’est-à-dire qu’ils jouent le rôle d’amortisseur des variations de revenu. Lorsque la conjoncture se dégrade, les rentrées fiscales diminuent mécaniquement sous l’effet de la baisse des revenus alors que les transferts des administrations publiques augmentent (indemnisation du chômage par exemple). A l’inverse, lorsque l’activité économique redémarre, les prélèvements obligatoires progressent automatiquement sous l’effet de la hausse des revenus alors que les transferts publics diminuent.

Un prélèvement sur les revenus courants permettrait une synchronisation plus immédiate de l’impôt aux variations de revenus, susceptible d’amplifier l’effet des stabilisateurs automatiques. Cet effet mérite d’être recherché, même si le rapport du CPO sur le prélèvement à la source²²¹ note que cette amplification resterait limitée compte tenu du faible poids de l’IR dans l’ensemble des prélèvements obligatoires, malgré son ressaut récent.

²²¹ CPO « Prélèvements à la source et impôt sur le revenu », op. cit.

Encadré n°9 : l'imposition contemporaine des revenus

L'expression proposée dans le présent rapport trouve son origine dans la notion d'«**imposition des revenus courants** » esquissée par le Conseil des impôts en 2000. Elle peut également être rapprochée de l'expression « *pay as you earn* » qui fut mise en avant aux États-Unis à partir de 1942 pour promouvoir le projet de loi sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, lui-même significativement intitulé « loi sur le paiement contemporain de l'impôt ». Dans cette approche, l'élément clef est que le paiement de l'impôt survient au moment même où la base imposable apparaît, c'est-à-dire au moment de la formation de l'assiette.

L'**imposition contemporaine des revenus** se distingue du **prélèvement à la source** « par tiers payeur ». L'imposition contemporaine des revenus substitue les revenus de l'année n aux revenus de l'année n-1 comme base d'imposition. Le prélèvement à la source « par tiers payeur » est une modalité de recouvrement de l'impôt par l'employeur (pour les revenus d'activité) ou les banques (pour les revenus du capital). La CSG et la CRDS sur les revenus d'intérêt ou sur les salaires sont des exemples de retenues à la source.

En effet, deux approches de retenue à la source existent : celle « **par tiers payeur** », qui correspond à une acception étroite du terme, et l'approche « **par la concordance des opérations d'assiette et de recouvrement** ». Cette dernière définit un prélèvement à la source comme tout prélèvement obligatoire dont le recouvrement intervient simultanément à la formation de l'assiette.

Le prélèvement à la source (au sens strict, donc « par tiers payeur ») n'est qu'une modalité de recouvrement dans le cadre d'un IR contemporain des revenus. Il existe d'autres modalités : un IR en temps réel peut être prélevé chaque mois par l'administration fiscale sur le compte en banque des contribuables. C'est d'ailleurs déjà le cas avec le **prélèvement automatique** et la **mensualisation** (l'une ou l'autre de ces deux mesures étaient utilisées par 80 % des contribuables), mais sur les revenus de l'année précédente.

Les inconvénients du décalage dans le temps sont également très pénalisants pour les contribuables et contribuent à la mauvaise acceptation de l'IR.

Même pour des contribuables ayant des revenus stables et une capacité d'épargne, il est difficile de lisser la consommation d'une année sur l'autre car le barème de l'IR pour l'année n+1 n'est connu qu'à la fin de l'année n, quand la loi de finances est votée. Il est donc difficile de prévoir, au moment de la perception des revenus au cours de l'année n, le montant d'impôt à payer en année n+1.

Cette difficulté est accrue pour les ménages, particulièrement les moins aisés, notamment ceux qui connaissent de fortes variations de revenu d'une année sur l'autre. Si ces ménages n'ont pas la possibilité d'épargner et n'ont pas accès au crédit, une baisse de revenu en année

n+1, par exemple à la suite de la perte d'un emploi, peut conduire à des difficultés, voire à un défaut de paiement²²².

Les prélèvements différés ont un coût social important et, en conséquence, un effet politique sur l'acceptabilité de l'impôt. Une imposition des revenus sans décalage dans le temps éviterait ces difficultés. Elle permettrait aux contribuables d'adapter en temps réel leur consommation et leur épargne aux variations de revenu net d'IR, sans subir un contrecoup supplémentaire l'année d'après. Elle éliminerait aussi le fait de ne pas pouvoir prévoir si l'on est imposable en n+1, et les montants d'IR à payer²²³.

Il existe des mécanismes permettant de payer ses impôts par avance ou d'ajuster le prélèvement qui est opéré par avance auprès de l'administration fiscale. Ces mécanismes sont cependant méconnus ou peu utilisés car conditionnés à une demande justifiée²²⁴. Le planning financier de ménages pourrait être facilité par un prélèvement anticipé offert par défaut, ce qui revient à un IR contemporain des revenus.

Pour éviter les conséquences du décalage dans le temps, lisser les recettes de l'État, et favoriser le cas échéant la retenue à la source, le processus du paiement mensualisé pourrait être rendu obligatoire pour les salariés, qui sont déjà 70% à l'utiliser plutôt que le paiement par acomptes provisionnels.

2 - L'imposition contemporaine des revenus et l'enjeu de « l'année blanche »

Dans le rapport précité relatif au prélèvement à la source, le CPO recommandait une « alternative de second niveau » à une retenue à la source de l'IR : le basculement de l'IR sur une imposition des revenus courants. Cette proposition se fondait notamment sur la conclusion que *« si les avantages du prélèvement à la source étaient souvent surestimés*

²²² Suite au recentrage de la demi-part fiscale attribuée aux vieux parents et au gel du barème décidé fin 2011 et applicable sur les impôts payés en 2012 et 2013, près de 1,8 million de ménages, notamment des ménages fragiles, sont devenus imposables depuis deux ans. En même temps, le nombre de lettres de rappel, de relance et de mise en demeure a connu une hausse importante.

²²³ Il existe aussi un certain nombre de ménages qui ne pensent pas à provisionner les montants d'IR dus. Nous disposons d'un système de retraite par répartition qui amène les gens à contribuer, alors qu'ils ne penseraient pas forcément à épargner dans un système par capitalisation. Dans la même logique, mais à court terme, un IR contemporain aux revenus peut prémunir de ce genre de difficulté.

²²⁴ Le contribuable peut moduler ses acomptes (provisionnels ou mensuels) dès le mois de janvier n+1 pour anticiper la hausse ou baisse future de son imposition, mais cette possibilité serait peu utilisée.

ou devenus obsolètes, ils subsistaient malgré tout sur au moins un point : la suppression du décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant, facteur de difficultés pour les contribuables subissant une baisse de revenus ». À l'appui d'éléments chiffrés sur la variation des revenus d'une année sur l'autre, les conclusions du rapport inter-administratif de 2012 convergent également sur le fait que le principal apport d'une retenue à la source serait la simultanéité entre le prélèvement et la perception des revenus.

Compte tenu de ces éléments, le passage à l'imposition des revenus courants pour l'IR pourrait-il constituer une étape intermédiaire pour rapprocher l'IR et la CSG, tout en corrigeant par la même occasion l'un des défauts de l'IR ? Concrètement, cela signifierait que, parallèlement aux montants de CSG précomptés chaque mois par les tiers payeurs (pour les revenus salariaux et de remplacement) au titre des revenus de l'année n, les contribuables paieraient également des acomptes d'IR au titre des revenus de l'année n (et non plus de l'année n-1 comme aujourd'hui), avec une régularisation en septembre n+1, une fois l'impôt final liquidé. Cette étape présenterait l'avantage d'éviter, dans un premier temps, les difficultés liées à l'introduction du tiers payeur. Dans l'éventualité d'une fusion ultérieure de l'IR et de la CSG, elle permettrait également de lever au préalable les difficultés liées à la transition entre l'imposition décalée et l'imposition des revenus courants. Dans le rapport précité de février 2012, le CPO indiquait en effet qu'« *un étalement dans le temps de l'année blanche assortie d'une montée en puissance progressive du nouveau système (...) permettrait de résoudre la plupart des difficultés liées à la transition* »²²⁵.

Cette étape permettrait de faire converger l'IR et la CSG, tout en tenant compte des besoins des contribuables mais elle nécessiterait plusieurs années de mise en œuvre. Les chantiers d'adaptation des systèmes d'information en vue de la retenue à la source d'une imposition progressive (CSG ou impôt fusionné) pourraient être menés en parallèle. En revanche, entreprendre de façon concomitante un élargissement important de l'assiette de l'IR en vue de son rapprochement avec celle de la CSG compliquerait la lisibilité de la réforme pour le contribuable.

²²⁵ CPO, op.cit., page 214. « *À partir de l'année n+1, une fraction décroissante des acomptes mensuels serait due au titre des revenus n (comme aujourd'hui) est une fraction croissante serait due au titre des revenus n+1. Le montant final des mensualités prélevées sur le compte bancaire du contribuable resterait identique (100 euros chaque mois, par exemple), mais l'assiette de cette somme basculerait progressivement des revenus n aux revenus n+1 (80/20 la première année, 60/40 la deuxième et ainsi de suite).* »

Comme il n'est pas concevable de faire supporter aux contribuables une double taxation, même en étalant la charge additionnelle sur deux ans²²⁶, le passage à une imposition des revenus courants suppose inmanquablement de gérer l'année de transition, ou « année blanche », au cours de laquelle on taxerait les revenus de l'année n-1 comme d'habitude, mais on abandonnerait la créance sur les revenus de l'année n.

La transition vers un IR sur les revenus courants poserait des difficultés techniques épineuses, au regard du budget de l'État et des revenus des contribuables, notamment pour éviter les effets d'aubaine.

L'impact budgétaire sur les années n et n+1 ne serait pas nul, du fait des ménages dont les revenus sont irréguliers ou qui transitent entre deux statuts d'emploi. Une perte éventuelle pourrait provenir des départs à la retraite en année n+1 puisqu'on ne taxerait ces nouveaux retraités que sur leur retraite en n+1 et pas sur leurs revenus d'activité en n. A l'inverse, un gain éventuel serait procuré par les jeunes entrant sur le marché du travail en n+1 : ils seraient imposables dès la première année alors qu'ils ne l'auraient pas été avec un IR par voie de rôle. L'enjeu budgétaire est donc réel, même si le risque représenté par « l'année blanche » serait d'une ampleur très inférieure à la perte d'un an de recette pour l'État.

Au-delà du reproche éventuel d'un « cadeau fiscal » par ceux qui ne payent pas ou peu d'IR, il existerait un effet d'aubaine potentiel pour les bénéficiaires de la défiscalisation en année n, qui pourrait être réduit en lissant la réforme sur plusieurs exercices²²⁷. A l'inverse, il existerait un risque de baisse des dépenses donnant lieu à des charges déductibles (dons, investissements locatifs, gardes d'enfants), avec pour conséquences un manque à gagner pour les organismes à but non lucratif concernés, et une augmentation du travail non déclaré dans le secteur des emplois familiaux.

Les réactions comportementales potentielles pourraient être en partie anticipées. Il serait possible que des salariés qui pensaient prendre leur retraite en année n-1 retardent, s'ils le peuvent, cette sortie du marché du travail pour profiter de « l'année blanche ». Il serait également possible que des jeunes décident d'entrer sur le marché du

²²⁶ C'est pourtant la solution mise en œuvre par les Etats-Unis en 1942 et par la Grande-Bretagne en 1944, mais sur fond d'économie de guerre.

²²⁷ Il conviendra également de prendre en compte le report de déficits déductibles, ou l'étalement sur plusieurs années de certaines plus-values, et de manière plus générale les dispositifs comportant des obligations sur plusieurs années, par exemple en matière d'obligation de location d'un bien immobilier.

travail pendant « l'année blanche » (année n) plutôt qu'en n-1 (ce qui leur coûterait de l'impôt différé en année n) ou qu'en n+1 (imposition sur revenus courants). De nombreuses autres situations d'optimisation fiscale permettant de faire glisser des revenus de n-1 et n+1 sur l'année blanche pour profiter de la défiscalisation totale seraient à prendre en compte. On pourrait alors envisager de taxer le surplus de revenu en cas de très forte augmentation des revenus durant l'année blanche par rapport aux années précédentes ou ultérieures.

« L'année blanche » pourrait aussi conduire à des réponses comportementales bénéfiques, fondées sur l'idée d'une exonération d'IR pour les revenus du travail. Une hausse du taux d'activité pourrait conduire selon certains économistes à une hausse de la production et de la demande globale, et donc des recettes d'autres impôts comme la TVA²²⁸. Cet effet serait en tout état de cause limité à ceux que le marché du travail permettrait de se mettre en emploi ou de travailler plus cette année-là.

* * *

Malgré de nombreuses difficultés à surmonter, l'objectif d'une imposition contemporaine des revenus paraît pertinent pour renforcer l'efficacité économique et l'acceptabilité de l'IR. La suppression de l'année de décalage faciliterait le cas échéant un passage ultérieur à une retenue à la source, au demeurant plus complexe à mettre en œuvre. Elle pourrait s'accompagner d'une généralisation du paiement mensualisé, tout en gardant la possibilité de paiement par acomptes provisionnels dans des situations spécifiques dûment justifiées.

C - Les marges d'individualisation de l'IR

Si le passage à un système d'imposition individualisé, tel qu'il existe dans de nombreux pays, serait difficilement envisageable dans le cadre constitutionnel actuel, des adaptations des mécanismes de familialisation et de conjugalisation de l'IR restent possibles.

²²⁸ Cette idée est illustrée par l'exemple islandais. L'Islande est passée à un prélèvement contemporain et à la source entre 1987 et 1988. Sur l'année 1987, le PIB a crû de 4 %, le taux d'emploi des femmes a augmenté de plus de 4 % et celui des hommes de 2,4 %. Voir l'étude de Bianchi, Gudmundsson, et Zoega (2001) : « Iceland's natural experiment in supply-side economics », *American Economic Review*, Vol. 91, N° 5, 1564-1579.

1 - L'information plus complète du contribuable

Afin d'améliorer l'information individuelle des contribuables, et de renforcer le sens civique de l'impôt, il pourrait être envisagé d'inscrire sur l'avis d'imposition ou de non-imposition le montant acquitté de CSG, en plus du taux effectif d'IR, pour ceux qui y sont assujettis.

Encadré n°10 : taux marginal et taux moyen

Pour connaître son taux d'imposition moyen ou marginal, un ménage doit prendre connaissance des tranches d'imposition en vigueur pour les revenus concernés. Par exemple, un revenu de 80 000 euros imposé au barème simplifié suivant donnera lieu au paiement de 22 249 € d'impôts :

Tranches de revenu (€)	Taux marginaux par tranche	Montant d'impôt dû par tranche (€)
0 à 5.000	0%	0
5.001 à 7.500	15%	375
7501 à 10.000	19%	475
10.001 à 30.000	25%	5.000
30.001 à 75.000	32%	14.400
75.001 à 150.000	40%	2.000
150.001 et au-delà	50%	0

Le **taux marginal d'imposition** dans cet exemple est de 40%, il s'agit du pourcentage qui s'applique à la dernière tranche atteinte par le revenu total. Le **taux moyen d'imposition** est, quant à lui, égal à $22\,249 / 80\,000 = 27,81\%$. Ce type de barème, appliqué en France, permet d'assurer une forme de progressivité continue, sans effets de seuil. Néanmoins, son inconvénient est d'afficher des taux marginaux élevés qui ne correspondent pas aux **taux effectifs d'imposition**.

D'autres **barèmes à taux moyens** ont existé en France ou sont appliqués dans des pays dont le système est individualisé. On peut donner l'exemple d'un barème à taux moyens fixant par exemple qu'un revenu égal à 10 000 € est taxé à 5 %, qu'un revenu de 20 000 € est taxé à 10 % et que les revenus supérieurs à 50 000 € sont taxés à 30 %. Eventuellement, on peut rejoindre ces points par des lignes droites pour calculer des taux d'imposition intermédiaires, afin de limiter les effets de seuil. En France cette méthode a été utilisée entre 1936 et 1942 et a permis notamment d'augmenter le montant de l'impôt des hauts revenus sans recourir à des taux marginaux jugés confiscatoires pour les très haut revenus (le taux marginal s'est élevé à 72 % dans les années 1920) ni être obligé d'augmenter le taux des tranches les plus faibles.

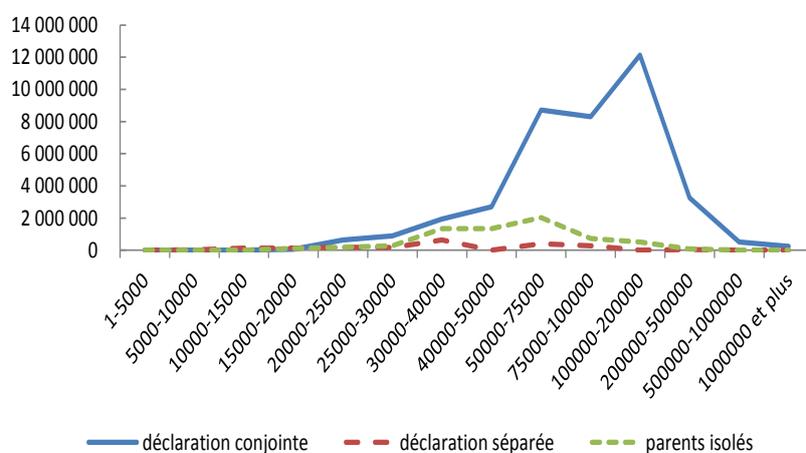
Par ailleurs, les autres informations comme le calcul du revenu fiscal de référence ou le taux moyen effectif d'IR mériteraient d'être davantage mis en relief dans ces mêmes documents.

Améliorer l'information du citoyen-contribuable permettrait de lutter contre l'idée reçue que moins de la moitié des ménages acquittent des impôts sur leurs revenus, ou encore que les effets de seuil de la fiscalité sont dissuasifs pour la reprise d'un emploi ou le travail de l'un des conjoints. Cela contribuerait à renforcer la dimension sociale de l'impôt qui finance des prestations et des services publics bénéficiant à tous, y compris aux contribuables les plus modestes.

2 - L'option d'une imposition individuelle à l'IR

Il existe dans certains pays, comme en Allemagne ou aux États-Unis, un droit d'option entre le quotient conjugal ou une imposition individualisée – accompagnée d'un crédit d'impôt pour les couples mariés. Compte tenu de l'évolution et de la diversification des modèles familiaux, on peut considérer que la fiscalité pourrait être plus neutre par rapport aux modes de vie susceptibles d'être choisis.

Graphique n°12 : nombre de déclarations conjointes et séparées pour l'impôt sur le revenu par niveau de revenu (USA, 2011, \$)



Source : IRS – juillet 2013

On pourrait déjà considérer que les contribuables disposent d'une forme de droit d'option, puisqu'ils peuvent choisir de ne pas déclarer qu'ils sont unis par un contrat de mariage ou de Pacs, ou même de ne pas se marier pour des raisons économiques.

L'individualisation partielle de l'imposition pour les couples mariés ou pacsés pourrait être introduite, dans le même esprit que celui qui prévaut dans certains contrats de mariage qui peuvent prévoir des

restrictions dans le partage du patrimoine et des ressources. Le système du quotient familial continuerait de s'appliquer en cas de présence d'enfants, qui seraient rattachés à l'un ou l'autre des parents, comme dans le cas de couples non mariés ou séparés. Ce droit d'option ne constituerait pas ainsi une remise en cause du caractère familial de l'impôt, qui resterait un optimum susceptible d'être choisi par chaque ménage.

Toutefois, l'ouverture d'une telle option aurait certainement un coût budgétaire, et elle risquerait d'apparaître comme un effet d'aubaine pour certains contribuables²²⁹.

3 - Le plafonnement du quotient conjugal

La fonction du quotient conjugal est de ne pas désavantager un couple par rapport à deux célibataires, et non pas d'accorder une prime indirecte à ceux qui se marient ou qui se pacsent et qui bénéficient ainsi d'économies d'échelle dans leurs modes de vie (logement, charges, dépenses courantes...). Par ailleurs, il apparaît que le quotient conjugal peut dans certains cas s'avérer désincitatif au travail pour un conjoint inactif (le plus souvent la femme) ou ne disposant que de faibles ressources par rapport au premier apporteur de revenu.

Un rapport parlementaire récent considère que le quotient conjugal bénéficie en grande partie aux ménages les plus aisés, monoactifs et sans enfants. Plus de la moitié (53%) de l'avantage qu'il constitue "se concentre sur le dernier décile de niveau de vie"²³⁰, ce qui est logique car le dernier décile contribue à 70% du produit de l'IR. Mais s'il reste à évaluer l'économie que cela représenterait²³¹, la disparition du quotient conjugal n'est pas une option envisageable dans le cadre de la jurisprudence constitutionnelle actuelle.

Une autre possibilité théorique serait d'aménager les parts de quotient conjugal, pour en corriger certains effets, par exemple en attribuant un poids de 1,5, qui correspondrait davantage à la réalité aux

²²⁹ Pour une analyse comparative des effets de la mise en commun des revenus au sein des ménages, voir Sophie Ponthieux « *L'inégalité des revenus d'activité et les niveaux de vie des femmes et des hommes – Une comparaison entre cinq pays de l'Union européenne* » Economie et Statistique, n°469-470 (2014).

²³⁰ Rapport d'information n°1875 fait par Catherine Coutelle au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes de l'Assemblée nationale sur « la question des femmes et le système fiscal » (2014).

²³¹ Le chiffrage à 5,5 milliards établi par le rapport Coutelle ne tient pas compte du coût des dispositifs qui existent dans les pays sans quotient conjugal et qui prennent la forme de crédits d'impôt ou d'abattements, notamment pour les conjoints sans ressources.

échelles d'équivalence utilisées notamment par l'INSEE pour comparer les niveaux de vie de ménages de tailles différentes. D'ailleurs, le RSA socle perçu par un couple (725 euros) est 1,5 fois plus élevé que celui perçu par un célibataire (483 euros), ce qui correspond à une échelle d'équivalence déjà en place dans le bas de la distribution. De 1945 à 1953, une demi-part était d'ailleurs retirée aux couples mariés qui, au bout de trois ans de mariage, n'avaient pas eu d'enfant (ils retombaient précisément à 1,5 part). Le rétablissement d'une telle mesure paraît néanmoins difficile, dans le cadre constitutionnel actuel²³², mais aussi parce qu'un quotient conjugal de 1,5 introduirait une autre forme de distorsion au détriment des couples mariés par rapport aux concubins.

L'autre proposition, déjà évoquée dans le rapport inter-administratif de janvier 2012, consisterait en l'instauration d'un double barème, qui ne maintiendrait l'équivalent du quotient conjugal de 2 que pour les couples les plus modestes et réduirait son effet à mesure que le revenu du couple croît. Mais on peut douter également de la constitutionnalité d'une telle proposition, qui rendrait en outre l'imposition des revenus encore moins lisible.

Une autre solution serait de prévoir un abattement forfaitaire sur le revenu de chacun des conjoints. Il pourrait prendre en compte le mariage ou le PACS afin de réduire le taux moyen d'imposition des couples par rapport à celui de deux célibataires, tout en évitant que le second apporteur de ressources ne soit imposé à un taux marginal plus élevé. Mais il convient de remarquer qu'un abattement sur un conjoint inactif serait désincitatif par rapport à l'emploi. A l'inverse, on pourrait aussi envisager d'accorder une prime aux « vrais » célibataires, en leur attribuant par exemple une part de 1,3 mais cela reviendrait à une pénalisation financière du mariage et cela obligerait l'État à se doter des moyens de dissuader les « faux » célibataires²³³.

Une possibilité plus réaliste consisterait à plafonner l'avantage du quotient conjugal comme pour le quotient familial. Il faudrait alors calculer les échelles d'équivalence implicites pour un couple à différents niveaux de revenu, avec ou sans plafond. On verrait donc l'impact du

²³² Pour rappel, l'avis rendu par le Conseil d'État le 21 mars 2013 à la demande du gouvernement sur les conditions de constitutionnalité d'une contribution sur les très hauts revenus estime que « l'attribution d'un coefficient conjugal de deux pour les couples soumis à l'imposition doit être regardée comme une caractéristique substantielle de tout impôt pesant sur le revenu des personnes physiques et indissociable de la conjugalisation ».

²³³ Dans d'autres circonstances, l'administration est parfois conduite à vérifier l'isolement de certains parents, par exemple ceux qui se déclarent éligibles à l'ancienne API intégrée dans le RSA « socle ».

plafonnement sur la baisse de la double part (on obtiendrait la nouvelle échelle d'équivalence implicite). L'avantage lié au quotient conjugal n'est en effet limité par aucun plafond juridique, contrairement au quotient familial, mais seulement par le fait qu'il n'a plus d'effet au-delà du seuil correspondant au taux marginal supérieur multiplié par 2 (soit 303 912 euros pour l'imposition en 2015 des revenus 2014). Ainsi, l'avantage maximal retiré du mécanisme du quotient conjugal est-il naturellement plafonné à un montant de 19 610 euros en 2015, et rien n'empêcherait le législateur dans le cadre constitutionnel actuel d'en plafonner davantage le montant.

Le plafonnement du quotient conjugal nécessiterait d'individualiser l'imposition des revenus, en isolant les revenus des deux conjoints, et en répartissant les charges d'enfant et des autres dépenses fiscales entre eux. S'il devait être envisagé, sa complexité de mise en œuvre conduirait sans doute à limiter le plafonnement du quotient conjugal aux contribuables les plus aisés.

4 - L'adaptation de la fiscalité des familles

a) Les alternatives au quotient familial

D'autres modalités de compensation des charges de famille que le quotient familial existent dans la plupart des pays de l'OCDE, sous la forme d'allègements ou de crédits d'impôt, qui pourraient le cas échéant être transposées en France.

Les auteurs de « Pour une révolution fiscale » proposent par exemple d'abolir le système de quotient conjugal / quotient familial pour le remplacer par un impôt individualisé progressif et prenant en compte les charges de familles sous forme de crédits d'impôt forfaitaires par personne à charge (comme c'est le cas dans la plupart des pays européens), qui viendraient aussi remplacer les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, et la prestation accueil jeune enfant de base, ou bien sous forme d'abattements du revenu imposable plafonnés. Le système forfaitaire proposé, ne tenant pas compte de la capacité contributive du foyer, paraît néanmoins peu envisageable dans le cadre constitutionnel actuel.

En revanche, l'abattement ou le crédit d'impôt pourraient reproduire partiellement la redistribution horizontale effectuée par un

quotient familial plafonné (y compris en donnant plus de poids aux familles nombreuses)²³⁴.

En dépit de structures apparemment très différentes, les systèmes socio-fiscaux allemand et français apparaissent dans les faits assez proches. Or, selon une étude²³⁵, le traitement des enfants par abattements de revenus imposables dans le système allemand donnait lieu en 2007 à des gains fiscaux relativement semblables à ceux obtenus avec le quotient familial, pour les deux premiers enfants en particulier. En revanche, la comparaison relevait deux différences importantes : les compensations fiscales obtenues dans le système français croissaient plus rapidement avec le revenu que dans le système allemand et le bonus obtenu dans le système français pour le troisième enfant était plus important grâce à la part entière supplémentaire du quotient familial.

Ces systèmes d'abattements/crédits sont éventuellement plus simples, mais le mécanisme de quotient familial repose sur une logique d'équité horizontale transparente. C'est la raison pour laquelle il n'apparaît pas nécessaire de remettre en cause son principe, qui est au cœur du modèle familial d'imposition français, en proposant des échelles implicites d'équivalence relativement cohérentes sous plafond de ressources²³⁶.

Le quotient familial est néanmoins susceptible d'évolutions, pour en améliorer la lisibilité, et l'adapter plus finement au revenu disponible des familles. Rien n'interdit en particulier de faire évoluer sa pondération, et en particulier les demi-parts qui se sont ajoutées à son principe initial. Les demi-parts supplémentaires du quotient familial, que le rapport inter-administratif chiffrait à 2,2 milliards d'euros, identifiées comme des dépenses fiscales visent à minorer l'impôt de populations fragiles (parents isolés, invalides) ou auxquelles le législateur a souhaité témoigner d'un intérêt particulier (anciens combattants, personnes seules ayant assumé seules la charge d'enfants). Ces demi-parts ne s'inscrivent pas dans la logique du quotient familial et n'ont pas pour objet premier d'adapter l'imposition à la capacité contributive de ces contribuables puisqu'à ressources et compositions familiale égales, deux foyers

²³⁴ La direction générale du Trésor a simulé les effets du remplacement du quotient familial par un crédit d'impôt de 607 euros par enfant (une modification qui ne coûterait rien à l'État). Les ménages gagnant moins de trois SMIC y gagneraient, les autres verraient leur revenu disponible diminuer sensiblement.

²³⁵ Alexandre Baclet, Fabien Dell et Katharina Wrohlich « Composantes familiales des impôts sur le revenu en Allemagne et en France : les différences pertinentes », *Économie et Statistique* n° 401, 2007, p. 39-59.

²³⁶ Cf. Olivier Bargain, étude préliminaire au rapport du CPO, op. cit.

n'auront pas la même imposition si l'un d'entre eux bénéficie d'une demi-part supplémentaire de quotient familial.

Au total, au contraire du quotient conjugal qui apparaît consubstantiel à notre modèle d'imposition, le quotient familial n'est qu'une modalité possible de prise en compte des différences de niveau de vie entre familles avec ou sans enfants. Tout au plus pourrait-on juger souhaitable d'introduire davantage de transparence et de cohérence, pour plafonner par exemple certains avantages (part du 3ème enfant) ou transformer les demi-parts éloignées de la logique familiale en un autre type d'avantage plus approprié à l'objectif poursuivi (abattement d'assiette, réduction ou crédit d'impôt, subvention), pour celles que le législateur souhaiterait conserver.

b) La fiscalisation des allocations familiales

La mise sous conditions de ressources des allocations familiales récemment décidée ne constitue pas une alternative au quotient familial, même si elle aurait pu être coordonnée avec son barème de plafonnement.

Une autre voie aurait pu être la fiscalisation des allocations familiales, déjà assujetties à la CRDS, dans l'optique d'un élargissement de l'assiette de l'IR. En effet, selon Alain Trannoy²³⁷, les allocations ont pour but d'aider les familles pauvres à subvenir aux charges de famille. Il estime même que l'on devrait être dispensé de payer l'IR si le revenu ne permet déjà pas de subvenir à ses propres besoins ou à ceux de sa famille. Les allocations familiales, dans cette logique, seraient octroyées aux personnes non imposables et n'auraient pas pour effet de leur faire franchir le seuil de l'imposition. Mais on peut estimer au contraire que la dimension citoyenne de l'imposition doit prévaloir, à l'exemple de la CRDS qui s'applique déjà aux allocations familiales, et estimer que les allocations familiales pour les familles des classes moyennes mériteraient dans ce cas d'être augmentées.

5 - Tenir compte du niveau de vie réel

Les analyses économiques du revenu ou de l'équité fiscale, évoquent d'autres exemples de réformes intermédiaires pour faire évoluer la prise en compte des charges du foyer, qui poseraient néanmoins des problèmes d'acceptabilité par leur caractère très « innovant », voire surprenant.

²³⁷« Il faut une révolution fiscale. Qu'en pensent les économistes ? », Les Echos éditions et Eyrolles, 2012.

a) La production domestique

Deux ménages identiques, dont la répartition du revenu total est différente, ne connaissent pas une imposition individuelle équivalente. Une interprétation possible est que l'un des ménages soit en fait plus riche car le conjoint ne travaille pas sur le marché et produit du « travail domestique ».

On pourrait ainsi concevoir d'imputer des revenus fictifs correspondant à la valeur du travail domestique, à supposer qu'on puisse dissocier ce dernier du loisir. L'individualisation reviendrait alors à imputer un salaire au conjoint s'occupant du foyer. Dans ce cas, il faudrait prendre en considération les charges de ce travail domestique, ce qui atténuerait la base de l'imposition correspondante.

Cette piste de réflexion, peu réaliste, pose néanmoins indirectement la question des dépenses fiscales pour l'emploi à domicile, ou pour la garde d'enfants, qui relèvent davantage d'une logique d'aide à l'emploi.

b) Les loyers implicites

La notion de loyer implicite ou fictif existe depuis longtemps en comptabilité nationale et est intégrée dans le calcul du PIB.

Le Conseil des impôts définissait en 1995 les loyers fictifs comme « le loyer que le propriétaire se verse implicitement à lui-même » et rappelait que cette taxation des loyers implicites à l'impôt sur le revenu existait entre 1914 et 1965. Les propriétaires devaient ajouter la valeur locative de leurs biens à leurs autres revenus pour imposition au barème. Pourtant, le rapport du Conseil des impôts avait alors écarté l'idée d'une taxation des loyers fictifs, car « *les loyers fictifs ne constituent pas un revenu monétaire et si on les impose, pourquoi ne pas en faire autant pour tous les services que l'on se rend à soi-même (comme par exemple conduire sa propre voiture au lieu d'employer un chauffeur)* ». Il invoquait en outre trois obstacles pratiques : frais de gestion au sein de l'IR, estimation sur la base des valeurs locatives cadastrales (« *dont on connaît le caractère sous-évalué* ») et nécessité de déduire « *les charges ayant concouru à la formation de ce revenu, ce qui aboutirait dans bien des cas à constater un déficit foncier* ».

Une note du Conseil d'analyse économique²³⁸ a récemment relancé le débat sur la fiscalisation des loyers implicites, au nom de la

²³⁸ Patrick Artus, Antoine Bozio, Cécilia Garcia-Penalosa « Fiscalité des revenus du capital », Les notes du CAE, n°9, septembre 2013.

neutralité fiscale. L'argent investi dans des produits financiers ou dans un logement mis en location rapporte des revenus (dividendes, intérêts, loyers perçus) qui sont taxés. Exonérer le revenu implicite tiré de la propriété de son propre logement, c'est distordre les choix des agents en faveur d'une allocation de leur capital qui n'est pas forcément la meilleure du point de vue de la croissance et de l'emploi.

On pourrait évoquer un autre motif, qui a trait à la justice fiscale entre deux ménages aux revenus équivalents. L'un, propriétaire de son logement, bénéficie d'un avantage en nature, d'autant que s'il louait son bien les loyers seraient imposables. L'autre, locataire, voit son revenu amputé d'un loyer. Les deux paient pourtant le même impôt sur le revenu.

A l'échelle nationale, compte tenu du nombre de Français propriétaires (40%) ou accédants (18%), le produit théorique d'un tel impôt serait substantiel. Mais il conviendrait de prendre en compte les charges que ne manqueraient pas de faire valoir les propriétaires ou les accédants, en déduction des loyers implicites dont ils bénéficient, avant d'évaluer le rendement éventuel d'un tel impôt²³⁹.

La question de la taxation des loyers implicites permet de souligner le rôle de la fiscalité pour orienter l'épargne, parfois au détriment de l'investissement productif. Mais son rendement réel serait sans doute plus faible qu'attendu et son acceptabilité quasiment impossible à obtenir. Aussi bien le CPO ne recommande pas cette mesure dont les effets seraient très incertains, notamment sur le plan budgétaire, et qui aurait peu de chances d'être comprise.

De manière plus réaliste, la Cour des comptes avait proposé²⁴⁰ de revoir l'abattement d'impôt en matière de plus-values immobilières (hors résidences principales). La durée de détention a depuis été rallongée puis réduite²⁴¹, et une surtaxe a été instaurée sur les plus-values importantes²⁴², sans grande cohérence apparente.

Une autre piste dont l'enjeu financier est plus substantiel serait d'envisager des évolutions possibles du régime fiscal des plus-values à

²³⁹ Il est vrai que le ménage faisant le choix d'accéder à la propriété voit son revenu amputé, et parfois pour 25 ans, des remboursements d'emprunt, en capital et intérêts.

²⁴⁰ Rapport sur la sécurité sociale, septembre 2013, page 138.

²⁴¹ La durée pour les plus-values immobilières hors résidences principales est passée de 15 à 30 ans en 2011, puis ramenée en 2013 à 22 ans pour l'IR mais laissée à 30 ans pour la CSG et les prélèvements sociaux. Un abattement supplémentaire de 25% a existé pour les ventes réalisées avant le 31 août 2014.

²⁴² La surtaxe est de 2% à partir de 50 000 euros et peut atteindre 6% pour les plus-values de plus de 250 000 euros.

appliquer en matière de résidences principales, tout en tenant compte de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel. Ce dernier a en effet censuré les dispositions de la LFI 2014 concernant l'assujettissement des plus-values de cession de terrains à bâtir à l'IR, au motif qu'elles méconnaissaient l'exigence de prise en compte des facultés contributives des contribuables concernés²⁴³.

III - L'aménagement de la progressivité de la CSG

La CSG combine plusieurs éléments de progressivité, que la Cour des comptes a estimés « *sans cohérence d'ensemble* »²⁴⁴ : la CSG sur les retraites et les allocations chômage se caractérise par trois taux applicables selon le niveau de revenu des personnes concernées, cette progressivité est définie non par tranches mais au premier euro ; le taux de la CSG sur les revenus du capital, plus élevé que celui sur les revenus d'activité et de remplacement entraîne une forme de progressivité car les revenus du capital représentent une part significative des revenus les plus importants ; la non déductibilité partielle de la CSG à l'IR contribue enfin également à la progressivité de manière significative.

Toutefois, en raison du prélèvement à la source et du caractère proportionnel de son taux, le caractère progressif de la CSG n'est pas immédiatement apparent, sauf à l'analyser globalement. Par ailleurs les mécanismes différentiels (exonération ou taux réduit) dont bénéficient certains chômeurs ou retraités ont un effet de progressivité « par le bas », qui n'est pas forcément perçu par les intéressés, ni connu par les contribuables n'en bénéficiant pas.

A - L'extension de l'assiette de la CSG

1 - Les niches résiduelles sur les revenus d'activité

Depuis sa création, l'élargissement de l'assiette de la CSG a constitué un objectif constant, appliqué par étapes successives à la plupart des revenus non taxés. Cette démarche a assuré à la CSG une dynamique constante, permettant dans certains cas de croître en dépit

²⁴³ DC n° 2013-685 du 29 décembre 2013. La durée pour bénéficier d'une exonération d'IR pour les plus-values sur cession de terrains à bâtir a depuis été ramenée de 30 à 22 ans, à compter du 1^{er} septembre 2014 puis de manière pérenne dans le PLF 2015.

²⁴⁴ Rapport sécurité sociale 2013.

d'une conjoncture défavorable. Les marges d'élargissement sont désormais limitées.

a) Les avantages en nature et en espèces

Restent exclus du champ de la CSG et de la CRDS les remboursements pour frais réels des salariés, les bons d'achat du comité d'entreprise, la contribution patronale aux tickets restaurant, les remboursements d'abonnements aux transports en commun, les réductions tarifaires octroyées dans certaines limites par l'entreprise, le chèque emploi service universel (CESU) préfinancé, ou les avantages indirectement financés par l'entreprise, comme les « miles » offerts par les compagnies de transport.

b) L'abattement pour frais professionnels

Identifiée par le Haut conseil du financement de la protection sociale comme « *une piste aisée à mettre en œuvre mais d'impact limité* », la forfaitisation de l'abattement des frais professionnels sur les revenus d'activité soumis à la CSG et à la CRDS constitue un autre aménagement possible pour accroître légèrement la progressivité de la CSG. Après une baisse de 5 % à 3 % en 2005 et l'instauration en 2011 d'un plafonnement correspondant à quatre fois le plafond annuel de la sécurité sociale (soit 141 408 euros), la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012²⁴⁵ a réduit cet abattement de 3 % à 1,75 % et l'a supprimé sur les revenus autres que les salaires et les allocations chômage²⁴⁶. Selon les dernières évaluations, cette mesure a entraîné une recette supplémentaire de 800 millions d'euros en 2012²⁴⁷.

Considérant que les frais professionnels ont en général une composante fixe importante, le Haut conseil du financement de la protection sociale a demandé en 2014 à la DREES de tester les effets d'une forfaitisation totale ou partielle de cet abattement. La DREES a élaboré un premier scénario avec une hypothèse de rendement constant se traduisant par un montant du forfait fixé à 45 euros par mois, qui se

²⁴⁵ Article 17 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012.

²⁴⁶ Sont notamment concernés par l'exclusion du champ de l'abattement pour frais professionnels les prestations complémentaires de retraite et de prévoyance, les indemnités de licenciement ou de mise en retraite, les stock-options et les actions gratuites et les contributions employeurs à l'acquisition de chèques vacances.

²⁴⁷ Cf. Rapport économique, social et financier, annexé au projet de loi de finances pour 2014.

traduiraient par des gains faibles, de moins de 2 euros par mois au niveau du SMIC.

Un second scénario envisageait une hypothèse de rendement constant où le forfait serait fixé à 150 euros. La perte de recettes de CSG consécutive (environ 2 milliards d'euros) serait alors compensée par une majoration de 4,2 % de l'ensemble des taux de CSG. Le taux de CSG sur les revenus d'activité passerait ainsi de 7,5 % à 7,8 %. Dans cette hypothèse, les gains dépasseraient à peine 5 euros par mois, soit 60 euros par an.

L'intérêt de cette piste est donc réduit par la faiblesse des gains potentiels, d'autant qu'il existe des doutes sur la constitutionnalité d'une nouvelle réduction du forfait pour frais professionnels de la CSG.

c) La rémunération des apprentis et des stagiaires de la formation professionnelle

Les rémunérations des apprentis restent intégralement exonérées de CSG et de CRDS, tout comme celles des stagiaires de la formation professionnelle, les allocations spécifiques de sécurisation versées dans le cadre des contrats de sécurisation professionnelle. Il en est de même pour les indemnités versées dans le cadre d'un volontariat (international, pour l'insertion, ou solidarité internationale), mais pas pour les indemnités de stage en entreprise qui ne sont exonérées à la CSG et la CRDS qu'à concurrence de 12,5% du plafond de sécurité sociale. Ce seuil est passé à 13,75% pour les conventions conclues à compter du 1^{er} décembre 2014.

d) Les travailleurs indépendants

Les travailleurs indépendants non agricoles dont les revenus sont les plus faibles bénéficiaient jusqu'en 2014 d'une exonération de CSG sous la forme d'une dispense de versement de la cotisation d'allocations familiales, de CSG et de CRDS, au bénéfice des travailleurs indépendants dont les revenus sont inférieurs pour 2013 à 4 814 euros. Elle a été supprimée dans le cadre de l'abaissement du niveau global des cotisations minimales dues par les non-salariés par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

Il existe par ailleurs des réductions d'assiette de cotisations et de CSG au bénéfice des exploitants agricoles (la déduction du revenu cadastral des exploitants agricoles).

2 - Les niches résiduelles sur les revenus du capital

Des marges d'élargissement de l'assiette de la CSG subsistent, notamment en ce qui concerne « l'épargne populaire ».

a) Les produits de l'épargne réglementée

Restent exonérés de la CSG et de la CRDS les intérêts des livrets d'épargne réglementée (livret A, livret jeune, livret bleu, livret de développement durable ex-CODEVI, livret d'épargne populaire, livret d'épargne entreprise). Par ailleurs, les produits des contrats d'épargne handicap sont taxés à la CRDS mais pas à la CSG.

La perte de rendement à ce titre est estimé à 1,1 milliard d'euros par le Haut conseil pour le financement de la protection sociale, qui estime néanmoins difficile de modifier cette disposition²⁴⁸, compte tenu d'un risque d'attrition de l'assiette également attesté par la Cour des comptes²⁴⁹. Cette dernière a toutefois proposé d'envisager la mise en place d'un dispositif fiscal différencié selon le niveau d'encours des livrets : « *en cas de doublement du plafond du livret A et du livret de développement durable, appliquer un prélèvement social sur tous les revenus tirés des dépôts pour leur partie supérieure aux plafonds actuels des livrets et répartir par paliers sur plusieurs années ce relèvement.* »

b) Les produits de la cession d'or, de métaux précieux et d'œuvres d'art

Ces revenus ont été intégrés à l'assiette de la CRDS en 1996 dans un souci d'exhaustivité, mais n'ont pour l'instant pas été soumis à la CSG. L'assiette de ces revenus était évaluée à 1 milliard d'euros en 2009²⁵⁰, ce qui représenterait un potentiel de 145 millions d'euros de recettes avec un taux d'imposition à 14,5%.

* * *

Les revenus du capital pourraient être assujettis à la CSG comme ils le sont aux prélèvements sociaux, et faire l'objet d'ajustements à la marge, dans un objectif d'élargissement et de neutralité vis-à-vis des différentes formes d'épargne.

²⁴⁸ « Etat des lieux du financement de la protection sociale en France », Haut conseil pour le financement de la protection sociale, 31 octobre 2012.

²⁴⁹ « L'Etat et le financement de l'économie », rapport public thématique, Cour des comptes, juillet 2012, pages 224 et 225 et recommandations.

²⁵⁰ Rapport sur le projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale, Sénat, commission des affaires sociales, Alain Vasselle, 1^{er} septembre 2010.

3 - La taxation des prestations familiales et des allocations à caractère social

Les prestations familiales sont assujetties à la CRDS, mais non à la CSG, ce qui constitue la principale différence d'assiette entre ces deux contributions. Cette exonération porte sur les prestations énumérées à l'article L. 511-1 du code de sécurité sociale : la prestation d'accueil du jeune enfant, les allocations familiales, le complément familial, les allocations de logement (sociale, familiale et l'aide personnalisée au logement), l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, l'allocation de soutien familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation journalière de présence parentale. Le RSA est également soumis à la CRDS, mais pour la seule partie « chapeau » supérieure au revenu minimum garanti.

Pour une assiette évaluée en 2013 par la Cour des comptes à 43 milliards d'euros, l'application de la CSG à 7,5% sur ces revenus représenterait une recette de 3,2 milliards d'euros. Cet assujettissement à la CSG pourrait d'ailleurs représenter une première étape avant la taxation à l'IR. Elle constitue en tout cas une alternative par rapport à la mise sous condition de ressources de la partie d'entre elles qui n'y est pas encore soumise.

Les allocations versées par l'État ou les collectivités locales dans le cadre de l'aide sociale sont exonérées de CSG et de CRDS : RSA (allocation de base), bourses à caractère social, allocation aux adultes handicapés, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, allocation personnalisée d'autonomie, certaines pensions alimentaires, les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, la retraite du combattant, les pensions temporaires d'orphelin, l'allocation veuvage versée par la sécurité sociale. Enfin, les rentes viagères et l'indemnisation en capital des victimes d'accident du travail sont exonérées de CSG/CRDS.

Même si dans certains cas, il peut être justifié de mettre un terme à certaines de ces situations, l'assujettissement des allocations à caractère social à la CSG risque de susciter la revendication d'une hausse des prestations correspondantes qui ne ferait qu'augmenter la dépense publique sans améliorer le solde des administrations ; il ne peut donc être envisagé qu'avec circonspection.

La Cour des comptes recommandait en 2013 d'aligner les prestations familiales, les allocations logement et les allocations à caractère social sur l'assiette actuelle de la CRDS²⁵¹, à l'exception des allocations à caractère social.

B - Une CSG universelle et plus progressive

1 - Un taux minimum de CSG

Dans la mesure où la CSG a été conçue sciemment comme un palliatif à la réforme de l'impôt sur le revenu, il peut apparaître regrettable sur le plan civique que certains contribuables en soient exonérés, fut-ce à taux réduit. Au demeurant, lorsque le taux de CSG a été relevé à 3,4% en loi de finances pour 1997, le législateur a introduit parallèlement le principe d'un taux réduit de CSG alors fixé à 1% sur les revenus de remplacement. Mais ce taux de 1% a été supprimé dès l'année suivante.

Les règles d'exonération de la CSG, dépendant de celles de la taxe d'habitation et de l'IR, ne correspondent pas à l'esprit universel et à la simplicité voulue par ses concepteurs²⁵². Dans son rapport de 2007 sur la faisabilité d'une « imposition minimale des personnes »²⁵³, le ministère des finances a exclu de son champ d'analyse les bas revenus, compte tenu des risques politiques qu'il tire de l'exemple américain²⁵⁴, et de l'existence de la TVA et de la CSG, qui constitue une sorte d'impôt universel auquel peu de revenus échappent. Pourtant, la commission des comptes de la sécurité sociale estimait en 2008 à 4,5 millions les retraités exonérés de CSG et à 1,7 million ceux qui bénéficiaient d'un taux réduit, sur les 11,7 millions de pensionnés résidant en France métropolitaine affiliés à la CNAV. Pour ce qui est des chômeurs, bien que leur nombre soit difficile à évaluer, on estime à 75,7% l'assiette exonérée et à 0,8% l'assiette assujettie au taux réduit.

²⁵¹ Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2013.

²⁵² Le bénéfice du taux réduit de CSG dépend d'un seuil de revenu fiscal de référence (RFR) à partir du PLFSS 2015 et non plus du critère d'imposition à l'IR

²⁵³ Rapport au Parlement sur « Les modalités de mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques » (la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat).

²⁵⁴ L'AMT, « flat tax » mise en place au début des années 80 aux Etats-Unis ne devait initialement ne toucher que le plus hauts revenus, alors qu'elle a progressivement été étendue aux classes moyennes.

Un taux minimum de CSG - par exemple de 1% -, pourrait le cas échéant être créé, afin que chaque contribuable supporte au moins une imposition sur le revenu, tout en compensant cet effort par une augmentation des allocations, pour les bas revenus qui en étaient jusqu'à présent exonérés.

Plusieurs formules pourraient être envisagées pour cette CSG minimum compensée pour les plus modestes : une contribution supplémentaire réduite, qui serait appliquée à l'ensemble des revenus assujettis à la CSG, sans possibilité d'exonération, ou bien une contribution minimum ajoutée aux seuls revenus jusqu'à présent exonérés de CSG. La CRDS à 0,5%, dont l'assiette est encore plus large que la CSG, pourrait le cas échéant servir de base à la mise en place de cette CSG minimum.

2 - Fusionner les prélèvements voisins de la CSG

a) La CRDS, la CASA et la CSA

Malgré la simplification qu'apporterait une fusion de la CRDS dans la CSG, elle apparaît difficile à envisager, compte tenu de sa durée de vie liée à l'échéance de la dette sociale, et de son assiette plus large.

En revanche, il pourrait plus facilement être envisagé de fusionner au sein de la CSG la contribution de solidarité pour l'autonomie acquittée par les employeurs (0,3 % de la masse salariale), ainsi que la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie de 0,3% sur les pensions de retraite et d'invalidité, ainsi que les allocations de préretraite des retraités imposables à l'impôt sur le revenu. Ces mesures pourraient contribuer au chantier de simplification de la paie et des déclarations sociales ouvert par le gouvernement lors du conseil des ministres du 3 décembre 2014.

b) Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital

Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital sont aujourd'hui au nombre de cinq et présentent une complexité dommageable à la lisibilité d'ensemble :

– la CSG dont le taux est de 8,2% sur ces revenus : le produit de celle-ci est réparti entre la CNAF, le FSV, les régimes obligatoires d'assurance maladie, la CADES et également la CNSA dans des conditions équivalentes à la contribution portant sur les autres revenus ;

– la CRDS dont le taux est de 0,5% ;

- le prélèvement social sur les revenus du capital dont le taux est de 4,5% et qui est réparti entre la CADES, la CNAV et la CNAM;
- la contribution sociale pour l'autonomie dont le taux est de 0,3% et qui est affectée à la CNSA ;
- le prélèvement de solidarité dont le taux est de 2% et qui est affecté à la CNAM.

Plusieurs raisons ont présidé à l'institution ou l'augmentation de ces prélèvements, de préférence à des hausses de la CSG sur le capital qui auraient pourtant semblé plus conformes aussi bien à l'objet de la CSG qu'à la lisibilité de la politique des prélèvements obligatoires. Il peut s'agir d'une volonté d'affichage politique, comme au moment de la mise en place de la « journée de solidarité », ou au contraire de la crainte d'annoncer une hausse de la CSG ou des prélèvements cumulés sur les revenus du capital.

Pourtant, ces prélèvements sont strictement équivalents à une hausse de la CSG portant sur les seuls revenus du capital, et d'ailleurs il n'est plus question dans les rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale que des « prélèvements sociaux sur le capital de 15,5% », comme dans les opérations de collecte des établissements financiers ou des notaires.

La multiplicité des prélèvements sur le capital, l'addition de leurs taux et l'atomisation de leur affectation créent une opacité préjudiciable à la compréhension de l'impôt et à la transparence nécessaire, notamment pour comparer l'imposition des revenus du travail à celle des revenus du capital.

3 - La refonte des taux de CSG sur les revenus de remplacement

Les récentes réflexions du Haut conseil du financement de la protection sociale et celles du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, ont envisagé de créer des taux intermédiaires de CSG sur les revenus de remplacement – entre l'exonération totale, le taux réduit et le taux normal. Cette hypothèse vise à amplifier la progressivité pour les chômeurs et les retraités et atténuer les effets de seuil existants.

**Encadré n°11 : rappel des règles en matière de CSG
sur les revenus de remplacement**

- Sont exonérées de CSG et de CRDS sur les revenus de remplacement (autres que les allocations de chômage) les personnes exonérées de taxe d'habitation, c'est-à-dire dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 10 633 euros pour une personne vivant seule ou 16 311 euros pour un couple (en 2014 pour les revenus 2013), majorés de 2 389 euros par demi-part supplémentaire.
- Étaient assujetties à un taux réduit de 3,8 % les personnes redevables de la taxe d'habitation et d'un montant d'IR inférieur au seuil de non recouvrement (soit 61 euros en 2014). Le PLFSS a prévu pour 2015 que le critère devienne le revenu fiscal de référence, qui ne doit pas dépasser 13 900 euros pour une part fiscale (21 322 euros pour deux parts), avec une majoration de 3 711 euros par demi-part supplémentaire.
- Dans les autres cas, le taux de CSG est de 6,6 % sur les pensions de retraite et de pré-retraite et de 6,2 % sur les allocations chômage et les indemnités journalières.

A la demande du Haut conseil, la DREES a effectué une simulation sur la base d'un scénario à rendement constant, en introduisant des taux réduits intermédiaires de 2,5 % et 5 % (avec des seuils de déclenchement respectifs de 11 908 euros et de 14 768 euros) et en portant le taux normal à 6,85 % de façon à maintenir le volume de recettes constant.

Près de neuf contribuables sur dix seraient gagnants à la mise en œuvre d'une telle réforme. 80 % des perdants seraient concentrés dans les quatre déciles supérieurs de la distribution des revenus fiscaux de référence. Toutefois, la perte annuelle moyenne serait limitée, de l'ordre de 75 euros.

Une meilleure progressivité des taux de CSG sur les revenus de remplacement, avec des taux intermédiaires de 2,5% et de 5%, ainsi qu'un relèvement à 6,85% du taux normal, permettrait sans doute d'atténuer les effets de seuil, qui affectent particulièrement les revenus modestes. Il reste que ce nouveau barème compliquerait encore la CSG, et poserait la question de son extension à l'ensemble des revenus d'activité. Il serait en conséquence préférable que la réflexion sur une éventuelle modulation du barème de la CSG prenne en compte l'ensemble des revenus sans différenciation.

4 - L'extension des taux différenciés de CSG à tous les revenus d'activité

Les exonérations et les taux réduits de CSG résultent de choix effectués en 1991 pour faciliter l'acceptabilité de ce nouvel impôt, ainsi qu'en 1997-1998, parce que la CSG maladie s'est substituée à des cotisations elles-mêmes moins élevées sur les revenus de remplacement. L'écart qui demeure aujourd'hui a été contesté par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et sociales en 2011, les taux réduits de CSG ne constituant pas, selon lui, le meilleur instrument pour cibler les ménages modestes. Selon son rapport²⁵⁵, « le critère de l'âge soulève un problème d'équité intergénérationnelle (...) le niveau de vie des retraités étant aujourd'hui comparable à celui des actifs et le taux de pauvreté plus faible ». De même, « le critère de statut soulève un problème d'équité horizontale (...). Il peut dans certains cas générer des effets inéquitables entre actifs et inactifs, de même qu'entre titulaires de revenus de remplacements ». Il en conclut que « le critère le plus pertinent de redistribution est plutôt le revenu et non, comme c'est le cas des exonérations et taux réduits de CSG, le statut de retraité ou de chômeur »

Dans la mesure où les règles d'exonération et de taux réduit dont bénéficient les revenus de remplacement dépendent du revenu ou de l'impôt dû, l'une des solutions envisageables serait de les généraliser pour renforcer l'équité.

À la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la direction de la législation fiscale a réalisé en 2007 une simulation du coût budgétaire d'une extension du système de taux différenciés de CSG applicable aux revenus de remplacement à tous les revenus assujettis à la CSG²⁵⁶.

²⁵⁵ op. cit., page 61.

²⁵⁶ Annexe au rapport d'information n° 3779, op. cit., pages 277-282.

Plus précisément, le scénario consistait à appliquer à l'assiette de la CSG inchangée (revenus bruts avant cotisations sociales) un barème à trois taux, en fonction du montant du dernier revenu fiscal de référence connu (en année n-2²⁵⁷) calculé par part, c'est-à-dire en tenant compte des capacités contributives : en-deçà d'un certain montant, le titulaire des revenus serait exonéré de CSG ; entre la limite supérieure d'exonération et un certain montant, le titulaire des revenus serait soumis à la CSG à un taux intermédiaire ; au-delà de la limite supérieure du taux intermédiaire, le taux de droit commun s'appliquerait.

Un barème différent avait été retenu pour les revenus d'activité et les revenus du patrimoine compte tenu des différences de taux déjà existantes (7,5 % pour les revenus d'activité et 8,2 % pour les revenus du patrimoine). Par ailleurs, les produits de placement avaient été exclus de l'étude pour des raisons techniques²⁵⁸. Malgré certaines limites méthodologiques²⁵⁹, les résultats de la simulation indiquent que l'introduction d'une dose de progressivité par le biais de taux différenciés proches de ceux appliqués aux revenus de remplacement serait relativement coûteuse. Selon les hypothèses testées, la perte de recettes représenterait environ 10 % du produit de la CSG pour l'année considérée (soit entre 7 et 7,7 milliards d'euros), pour quelque 10 millions de foyers fiscaux allégés, dont 7 millions totalement exonérés.

²⁵⁷ Cette même méthode est utilisée actuellement pour le calcul de la CSG sur les revenus de remplacement.

²⁵⁸ Il est précisé dans l'étude que l'exploitation du fichier des déclarations d'impôt sur le revenu permet d'appréhender uniquement les produits de placement soumis au prélèvement libératoire, soit moins de 40 % du total. Il a donc été décidé de les exclure de l'étude.

²⁵⁹ Selon la direction de la législation fiscale, cette étude, réalisée à partir des fichiers fiscaux des déclarations d'impôt sur le revenu, comporte certaines limites liées, d'une part, aux différences de revenus déclarés à l'IR de ceux retenus dans l'assiette de la CSG, et d'autre part, à la représentativité de l'échantillon. Par exemple, le montant des revenus exonérés non déclarés n'a pas pu être pris en compte. S'agissant de la représentativité de l'échantillon, les revenus d'activités non salariées déclarées par les personnes à charge sont sur- ou sous-représentés selon les revenus.

Tableau n°37 : résultats de la simulation de CSG différenciée à trois taux sur les revenus d'activité et les revenus du patrimoine

(revenus 2006 – en Md€)

		Hypothèse 1	Hypothèse 2
Taux différencié de CSG sur les revenus d'activité		0%/4%/7,5%	0%/5,1%/7,5%
Taux différencié de CSG sur les revenus du patrimoine		0%/4,7%/8,2%	0%/5,8%/8,2%
Coût budgétaire		7,74	7,05
Taux 0%	Nombre de foyers concernés	7 118 548	
	Coût budgétaire	5,54	
Taux intermédiaire	Nombre de foyers concernés	3 169 695	
	Coût budgétaire	2,20	1,51
Taux supérieur	Nombre de foyers concernés	14 987 599	
	Coût budgétaire	-	
Nombre de foyers fiscaux allégés		10 288 055	10 287 544
Gain moyen (en €)		752	685

Notes : 1) le dispositif est envisagé avec application de la réfaction d'assiette pour frais professionnels alors en vigueur de 3 % et du seuil de mise en recouvrement de 61 euros. 2) Le nombre total de foyers fiscaux déclarant des revenus d'activité ou des revenus du patrimoine est estimé à 25 275 843.

Source : *Direction de la législation fiscale (2007)*

Les estimations du coût de l'application de taux intermédiaires de CSG à la majorité des revenus avaient conduit le rapport relatif au prélèvement à la source et à la fusion de l'IR et de la CSG²⁶⁰ à écarter cette option pour lui préférer l'intégration de la PPE au sein d'un système fiscal simplifié par la fusion entre l'IR et la CSG. En outre, le système avait été jugé peu réactif en raison du calcul de l'exonération ou du taux réduit de CSG par rapport à une situation ancienne (n-2).

Un système proche mais prévoyant une compensation de la perte de recettes par des hausses de CSG équivalentes sur les revenus supérieurs a été proposé par certains députés lors des discussions budgétaires de l'automne 2013. Un ensemble d'amendements proposait notamment un barème à quatre tranches (0 %, 3,8 %, 5,5 %, 7,5 %) applicable à l'ensemble des revenus annuels assujettis à la CSG, sans distinction entre actifs et retraités, jusqu'à 29 817 euros. Au-delà de ce niveau de revenus, il était prévu d'ajuster les taux de CSG à la hausse pour compenser la perte de recettes résultant du barème progressif proposé. Avec le barème proposé, 50 % des contribuables auraient vu leur montant de CSG baisser (de l'ordre de trente euros par mois pour un célibataire au SMIC) et 30 % leur montant de CSG augmenter. Par

²⁶⁰ Rapport d'information n° 3779, op. cit.

ailleurs, le système prévoyait une correction « conjugale » en n+1 dans le cadre de l'IR et une correction « familiale » sous la forme d'un crédit d'impôt forfaitaire par enfant ou personne à charge, financé par la suppression de la PPE. Toutefois, si l'on se réfère à la simulation précédente de la direction de la législation fiscale, un mécanisme de ce type entraînerait une hausse très significative de CSG pour les trois derniers déciles.

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur le financement de la branche famille a fait une proposition proche, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014. Par rapport au barème précédent, son rapport suggère d'ajouter une cinquième tranche à partir de revenus supérieurs à environ 30 000 euros, avec un taux de de 9 %. Cette solution y est considérée comme « *une évolution plus pertinente que la hausse de la CSG* »²⁶¹ sans distinction du niveau de revenus.

La mise en place d'un barème progressif pour la CSG des revenus d'activité, comme il a été vu plus haut, induirait un changement de nature pour cette imposition, qui ne peut trop s'éloigner de son taux proportionnel sans prendre en compte les charges familiales. L'extension aux revenus d'activité du taux réduit bénéficiant aux seuls revenus de remplacement pourrait mieux s'envisager, en dépit de son coût.

5 - Une modulation accrue des taux de CSG selon la provenance des revenus

En raison du poids plus important des revenus du patrimoine dans les revenus des ménages les plus aisés et, inversement, de la part des revenus issus de transferts sociaux dans le bas de la distribution des niveaux de vie, la différenciation des taux de CSG selon le type de revenus contribue déjà à introduire une dose de progressivité au sein de la CSG.

Partant de ce constat relatif à la structure des revenus des ménages selon leur niveau de vie, le Haut conseil du financement de la protection sociale évoque, parmi les pistes pour accroître la progressivité de la CSG, la modulation des taux selon les assiettes. Ainsi une hausse du taux de CSG sur les revenus du patrimoine et une diminution sur les revenus de remplacement, voire également une baisse sur les revenus d'activité, permettraient d'en renforcer la progressivité.

²⁶¹ Rapport d'information n° 1918 déposé par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur le financement de la branche famille, 2014.

Cette piste d'une différenciation accrue des taux de CSG selon les revenus n'a pas fait l'objet de simulations précises. Elle mérite d'être approfondie car des marges de manœuvre - certes faibles (de l'ordre de 2%) - pour augmenter les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine subsistent sans atteindre le seuil considéré comme confiscatoire par le Conseil constitutionnel²⁶².

* *

De manière générale, les différentes possibilités de modulation à la marge des taux de CSG, même si elles ne conduisent pas à instaurer un barème progressif général, comme envisagé dans le chapitre I, doivent tenir compte de l'exigence constitutionnelle de prise en compte des facultés contributives des contribuables concernés. Seule l'extension aux revenus d'activité des modalités d'exemption ou de taux réduit applicables aux revenus de remplacement pourrait le cas échéant s'envisager, dans la mesure où ces exemptions dépendent indirectement du revenu fiscal de référence. Les autres possibilités de modulation à la marge nécessiteraient à n'en pas douter de tenir compte des ressources du foyer.

IV - Une imposition duale des revenus plus cohérente

Les différentes réformes concernant l'IR (élargissement de l'assiette, imposition contemporaine des revenus) et la CSG (aménagement de la progressivité), devraient être complétées par une mise en cohérence des deux impositions. Il apparaît en particulier préférable de supprimer la déductibilité partielle de la CSG à l'IR, ce qui conduirait à renforcer le caractère progressif et familial de l'ensemble. Cette recherche d'une meilleure articulation entre l'IR et la CSG devrait également intégrer une réflexion spécifique aux bas revenus, pour limiter les effets de seuil, et plus généralement pour favoriser la linéarité du système progressif d'imposition des revenus.

²⁶² Compte tenu du fait que le Conseil constitutionnel raisonne en termes de « taux marginal maximal », et non de « taux moyens ».

A - La question de la déductibilité de la CSG

1 - Des préconisations de clarification déjà anciennes

À défaut d'une unification de l'IR et de la CSG ou de la transformation de la CSG en un impôt progressif, une simplification des relations entre ces deux prélèvements constitue un autre axe de réforme possible du système d'imposition des revenus. Actuellement, les assiettes de l'IR et de la CSG sont reliées par deux mécanismes : d'une part, le régime de déductibilité de la CSG des revenus assujettis à l'IR, d'autre part, l'attribution du bénéfice du taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement (3,8 %), lié au montant de la cotisation d'IR (inférieur au seuil de recouvrement, soit 61 euros).

Dès 1995, le Conseil des impôts s'était interrogé sur les conditions d'une « bonne coexistence »²⁶³ entre l'IR et la CSG. Il avait alors dégagé deux grands principes :

- une autonomie la plus large possible entre les deux impôts. Afin d'éviter que la CSG ne vienne perturber l'IR, il avait recommandé de conserver son caractère non déductible à l'IR. Il soulignait en particulier la perte de recettes d'IR qu'entraînerait une déductibilité ainsi que le risque d'accentuer ses défauts en réduisant encore son assiette. Réciproquement, il préconisait de « *dégager la CSG de l'emprise de l'IR* » en mettant fin aux mécanismes par lesquels le fait de n'être pas redevable du premier exonère du second ;

- une meilleure cohérence grâce à une définition claire du rôle respectif de chaque impôt. En l'occurrence, le Conseil des impôts estimait que la CSG ne devait pas constituer un remède aux imperfections de l'IR, celle-ci ayant été avant tout conçue pour financer les dépenses universelles de protection sociale.

En 2000, le Conseil des impôts proposait de simplifier les relations entre l'IR et la CSG en tranchant la question de la déductibilité. Les différentes logiques ayant présidé à chacune des hausses de taux de CSG (substitution ou augmentation nette) ont en effet conduit à créer un régime de déductibilité partielle différent selon les cédules, jugé source de confusion pour le contribuable et non connu par ce dernier. En raison de l'ampleur des effets redistributifs, il soulignait la difficulté du choix entre déductibilité ou non déductibilité complète ainsi que l'impossibilité d'envisager l'une ou l'autre solution indépendamment de ses effets sur le barème de l'IR. Conséquence en principe logique des évolutions de 1997 et 1998, la déductibilité complète de la CSG avait alors été écartée car

²⁶³ Conseil des impôts, « La contribution sociale généralisée », op. cit., page 120.

elle serait allée à l'encontre de l'objectif d'élargir les bases d'imposition pour réduire les taux. En outre, elle aurait eu pour effet de lier encore plus étroitement les deux impôts et aurait porté atteinte à la progressivité des prélèvements directs. La perte de recettes d'IR consécutive à une déductibilité totale était estimée à l'époque à 22 milliards de francs : soit une baisse globale de 8,2 % de son produit.

A *contrario*, la non déductibilité totale de la CSG avait été considérée comme une solution plus logique d'abord du point de vue juridique : la CSG est qualifiée d'imposition de toute nature, or la règle fiscale de droit commun est que les impôts de même nature ne sont pas déductibles entre eux. Du point de vue économique, les prestations financées par la CSG étant déjà exonérées d'IR « à la sortie », il serait plus cohérent de supprimer toute déductibilité de la CSG. Le supplément de recettes fiscales qu'aurait entraîné la non déductibilité totale était estimé à l'époque à 40 milliards de francs²⁶⁴, soit une hausse globale de 14,7 % du rendement de l'IR. À rendement constant, il était ainsi préconisé d'accompagner la suppression de la déductibilité partielle de la CSG d'une baisse d'environ 3 points du taux de chacune des tranches du barème de l'IR.

De la même manière, le rapport de Didier Migaud faisait en 2007 le constat que la non-déductibilité totale était préférable à une déductibilité intégrale, qui serait une solution injuste, parce qu'elle se traduirait par une minoration implicite des taux effectifs d'imposition au barème progressif de l'IR.

²⁶⁴ Le surcroît de recettes est aujourd'hui estimé à environ 9 Md€ par la DREES.

Encadré n°12 : rappel des règles de déductibilité de la CSG

La non-déductibilité de la CSG est une caractéristique forte de la CSG dans l'esprit de ses concepteurs, qui voulaient en faire une imposition progressive, par rapport aux cotisations sociales réputées régressives qu'elle remplaçait initialement.

C'est en 1997 et 1998 que les deux parts de CSG maladies créées sont pour la première fois rendues déductibles de l'IR, dans l'esprit des cotisations auxquelles elles se substituent, et sous la pression notamment des organisations syndicales. Cette option pour la déductibilité n'est toutefois pas absolue, puisque la non-déductibilité a été finalement maintenue pour la totalité de la CSG et des prélèvements applicables aux revenus du capital. Il reste que la part déductible, pour la CSG stricto sensu, est aujourd'hui majoritaire.

	Déductibilité	Revenus d'activité	Revenus de remplacement (contribuable imposable à l'IR)	Revenus du capital
CSG	OUI	5,1	4,2	5,1
CSG	NON	2,4	2,4	3,1
Part déductible		68%	64%	62%

En revanche, si l'on élargit l'approche aux déclinaisons de la CSG, la situation est moins tranchée. Pour les revenus du capital, qui concernent davantage les contribuables imposables à l'IR que les revenus d'activité, la non-déductibilité a même une place prépondérante.

	Déductibilité	Revenus d'activité	Revenus de remplacement (contribuable imposable à l'IR)	Revenus du capital
CSG	OUI	5,1	4,2	5,1
CSG	NON	2,4	2,4	3,1
CRDS	NON	0,5	0,5	0,5
contribution de solidarité pour l'autonomie	NON	Contribution employeur	0,3	0,3
Autres « déclinaisons »	NON			6,5
Total déductible		5,1	4,2	5,1
Total non déductible		2,9	3,2	10,4
Part déductible		63%	57%	33%

Plus récemment, dans le cadre d'une analyse de l'apport de la CSG au financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes a souligné le caractère perturbateur, pour le contribuable, de l'oscillation entre non déductibilité et déductibilité²⁶⁵. Les parts de CSG déductible sont aujourd'hui majoritaires en taux comme en assiette. Sur les

²⁶⁵ Cour des comptes, Rapport sur la sécurité sociale 2013, op. cit., pages 132-134.

7,5 points de CSG payés par les salariés et les travailleurs indépendants et les 8,2 points sur les revenus du capital, 5,1 points sont déductibles des revenus assujettis à l'IR. Néanmoins, la Cour notait que la situation est moins tranchée si l'on considère également les déclinaisons de la CSG sur les revenus du capital, qui sont pour la plupart non déductibles et qui concernent davantage les contribuables imposables à l'IR. La somme de la CSG sur les revenus du capital non déductible, de la CRDS, de la contribution de solidarité pour l'autonomie, de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie et des autres prélèvements sociaux sur les revenus du capital représente en effet 12,6 milliards d'euros, soit environ 67 % de leur produit total. Aussi, la Cour des comptes considérait-elle que : « *L'existence de régimes d'imposition différents brouille gravement, du point de vue du contribuable, la compréhension de la CSG elle-même et de l'ensemble de l'imposition du revenu* ».

2 - Des conséquences importantes sur le rendement et la progressivité du système

Un scénario de suppression totale de la déductibilité a été simulé par la direction générale du Trésor à partir de la législation 2014, avec ou sans contrainte budgétaire²⁶⁶. Dans cette simulation pour le CPO, les nouveaux taux de CSG non déductible choisis étaient égaux, pour chaque assiette, à la somme du taux déductible et du taux non déductible en vigueur, tandis que les taux déductibles étaient fixés à zéro.

Si elle avait été mise en œuvre en 2014, la généralisation de la non-déductibilité de la CSG aurait accru le rendement à terme de l'ensemble de l'imposition sur le revenu de 11,2 milliards d'euros, provenant essentiellement des recettes de l'IR. Malgré la fragilité des hypothèses simplificatrices retenues pour certaines assiettes et taux de CSG, cette simulation²⁶⁷ montre que la suppression de la déductibilité de la CSG augmenterait la pression fiscale sur toutes les catégories de revenu : les recettes d'impôt s'accroîtraient d'un montant similaire d'environ 7,2 % pour les revenus d'activité et les pensions mais pour des

²⁶⁶ Un scénario similaire a été examiné par le Haut conseil du financement de la protection sociale à partir de simulations réalisées par la DREES avec le modèle INES, sur la base de la législation 2012.

²⁶⁷ Voir l'étude préliminaire d'Annabelle Mourougane « Les enjeux budgétaires et économiques de la réforme de l'imposition des revenus des ménages – partie 1 » (2014).

raisons différentes (hausse du taux de CSG non déductible pour les actifs et pertes des taux réduits et exonérations de CSG pour les retraités)²⁶⁸.

La totalité des contribuables assujettis à l'IR devrait acquitter un montant d'impôt plus élevé. Les recettes de la CSG ne seraient que légèrement augmentées, de l'ordre de 0,5 milliard d'euros, en raison notamment de la perte du bénéfice des exonérations et des taux réduits de CSG pour certains retraités et chômeurs modestes²⁶⁹.

La suppression de la déductibilité, sans rendement budgétaire constant, se traduirait par des effets redistributifs importants sur le montant de l'IR. Toutes choses égales par ailleurs, les déciles des tranches supérieures seraient les plus touchés par la suppression de la déductibilité avec environ 3,5 millions de foyers fiscaux perdants dans chacun des déciles 7 à 10. Les pertes moyennes mensuelles seraient élevées pour les deux derniers déciles (respectivement 43 et 132 euros). A l'inverse les pertes seraient limitées pour les foyers des trois premiers déciles, que ce soit les célibataires ou les couples, avec ou sans enfants.

Une option pour respecter un rendement constant serait de recycler les gains de la réforme en modulant le barème de l'IR avec, en particulier, une diminution de l'ensemble des taux marginaux et une hausse des seuils d'entrée dans les tranches d'imposition. Cela permettrait de neutraliser l'effet de la hausse du salaire imposable induit par la suppression de la déductibilité et de l'augmentation du taux marginal effectif d'imposition (par rapport au salaire brut).

Tableau n°38 : modulation du barème de l'IR pour obtenir un rendement constant

Tranche	LFI 2014		Scénario simulé	
	Taux (%)	Seuil (euros)	Taux (%)	Seuil (euros)
1	5,5	6 011	5,19	6 373
2	14	11 991	13,20	12 713
3	30	26 631	28,30	28 235
4	41	71 397	38,67	75 697
5	45	151 200	42,44	160 305

Source : DG Trésor, LFI 2014

Baisser les taux de CSG de 12%, ou faire passer le taux principal de 7,5% à 6,6%, permettrait également selon la direction générale du Trésor de maintenir constant le rendement global de l'ensemble CSG et

²⁶⁸ Les revenus d'activité incluent dans ce calcul les salaires, le chômage, les pré-retraites et les revenus des travailleurs indépendants.

²⁶⁹ Une partie de ces gains serait perçue à terme seulement et s'explique par le mode de calcul de la CSG acquittée par les indépendants. Cette dernière est calculée sur une assiette nette de la CSG déductible prélevée précédemment.

IR, la baisse consécutive des recettes de la CSG étant entièrement compensée par une augmentation du rendement de l'IR.

Au total, les simulations de suppression totale de la déductibilité de la CSG à l'IR conduisent aux principales constatations suivantes :

- le bénéfice budgétaire de la mesure est important et s'élèverait à terme à environ 11 milliards d'euros si la réforme était mise en œuvre en 2015 ;
- les gains ou pertes individuels varient en fonction du niveau de revenu et des charges familiales du foyer. Ils dépendent également de la manière dont est traitée la PPE et dont sont recyclés éventuellement les gains de la mesure ;
- associée à une baisse des taux de la CSG d'environ 12 %, la mesure se traduirait par un nombre plus important de ménages gagnants, concentrés dans les quatre premiers déciles, que de foyers perdants, appartenant surtout au dernier décile. La mesure augmenterait légèrement la progressivité de l'ensemble de l'imposition sur le revenu ;
- moduler le barème de l'IR en baissant les taux marginaux et en augmentant les seuils d'entrée permettrait de minimiser les transferts et en particulier de limiter le nombre de foyers perdants et l'ampleur des pertes parmi les déciles de revenus les plus élevés. Cette mesure serait cependant moins favorable aux foyers du 1^{er} décile par rapport à un recyclage via une baisse générale des taux de CSG.

3 - Une simplification des systèmes de paie et de calcul de l'imposition des revenus

De prime abord, la suppression de la part de CSG déductible de l'assiette fiscale ne poserait pas de difficulté de mise en œuvre. En mettant fin au dédoublement des taux de CSG entre part déductible et part non déductible, cette réforme simplifierait le mode de calcul de cette imposition.

Pour les revenus d'activité, l'employeur est actuellement tenu de distinguer sur la fiche de paie les montants de CSG déductible au taux de 5,1 % et de CSG non déductible au taux de 2,4 % acquittés par le salarié et reversés aux URSSAF, ainsi que le revenu net imposable réintégrant la part de CSG non déductible. De même, pour les revenus de remplacement, les organismes payeurs doivent faire figurer sur les bulletins de paiement et les attestations fiscales la part de CSG non déductible comptabilisée dans le revenu net imposable à l'IR.

La modification des règles d'imposition de la CSG nécessiterait donc l'adaptation des logiciels de paie des employeurs et de versement des pensions et allocations des caisses de retraite et d'assurance chômage, afin de supprimer l'étape relative au calcul de la CSG déductible. Une seule ligne concernant la CSG subsisterait, et le montant de celle-ci serait facilement calculable puisqu'il correspondrait en principe à la somme des parts de CSG auparavant déductible et non déductible.

4 - Des ajustements éventuels pour neutraliser les effets indirects de la réforme

Si la suppression de la déductibilité partielle de la CSG ne présente pas de difficultés majeures de mise en œuvre, cette réforme entraînerait des effets indirects à neutraliser. L'accès à un certain nombre de dispositifs sociaux (allocations logement, bourses d'enseignement du secondaire, etc.) et fiscaux (PPE²⁷⁰, exonérations ou réductions d'impôts locaux, de CSG, etc.) est en effet conditionné au niveau de ressources des contribuables, apprécié en fonction du revenu imposable, du revenu fiscal de référence ou encore du montant de la cotisation d'IR. La suppression de la déductibilité partielle de la CSG, en entraînant une hausse du revenu imposable et, le cas échéant, de la cotisation d'IR, pourrait ainsi priver certains contribuables des avantages fiscaux ou sociaux dont ils bénéficiaient précédemment.

En complément d'une adaptation éventuelle du barème de l'IR, les seuils de revenu fiscal de référence déclenchant certains dispositifs devraient être ajustés pour éviter la perte de certains avantages en dépit de l'absence de modification du niveau de revenus. L'ampleur de la revalorisation des barèmes devrait toutefois être calculée pour garantir l'absence d'élargissement des dispositifs concernés. Une autre solution, transitoire, consisterait à maintenir les avantages dont ont bénéficié certains contribuables l'année passée pendant une durée déterminée. Par exemple, la loi de finances rectificative pour 2014 du 8 août 2014 a prévu le maintien en 2014 de l'exonération de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public pour les personnes de condition modeste de plus de 60 ans ou veuves qui en bénéficiaient en 2013, notamment afin de neutraliser l'effet de la fiscalisation des majorations de pension pour charges de famille et de la suppression de la demi-part des « veuves de guerre ». Une telle mesure de maintien, sans tenir compte des éventuelles hausses de revenus d'une année sur l'autre, présente néanmoins le désavantage d'être peu ou mal ciblée.

²⁷⁰ Jusqu'à sa suppression au 1^{er} janvier 2016.

La volonté de neutraliser les effets indirects de la suppression de la déductibilité de la CSG, en particulier pour les contribuables à revenus modestes, pourrait donc compliquer la mise en œuvre de cette réforme.

* * *

La non-déductibilité totale apparaît aujourd'hui comme un choix susceptible d'améliorer la progressivité d'ensemble et l'équité du système d'imposition. Cette réforme permettrait de simplifier le fonctionnement de la CSG et de l'articuler de manière plus claire avec l'IR. Une adaptation du barème de la CSG et corrélativement de l'IR devrait être envisagée pour neutraliser les effets de cette réforme. Cette dernière serait d'autant plus facile avec une imposition contemporaine des revenus, afin d'éviter un éventuel ressaut en année n+1, au titre de la CSG devenue non-déductible.

En imposant une part plus importante de revenus non perçus, la généralisation de la non-déductibilité de la CSG présente le risque d'être mal comprise par le contribuable. La part de CSG non-déductible représentant environ 30 % de la CSG acquittée en moyenne, elle demeure relativement peu perceptible pour les ménages. Toutefois, même avec la neutralisation des effets de la mesure par une baisse équivalente des taux de CSG et par une refonte du barème de l'IR, des efforts d'information et de communication devraient donc être prévus pour faire bien comprendre et accepter une telle réforme.

B - La fiscalité des revenus du capital

Il est couramment admis que les prélèvements obligatoires sur le capital sont supérieurs en France à la moyenne des pays de l'OCDE. Compte tenu de la mobilité plus forte des contribuables et des revenus concernés, une attention particulière se justifie, certains pays préférant taxer le capital à taux constant²⁷¹, dans un esprit proche du mécanisme du prélèvement libératoire applicable en France jusqu'en 2012.

En France, comme le montre le tableau ci-dessous reprenant les taux marginaux maximum, le capital imposable est aujourd'hui susceptible d'être davantage taxé que le travail : l'imposition maximale des revenus du capital est proche de ce que le Conseil constitutionnel considère comme un taux confiscatoire (autour de deux tiers) et que les marges d'augmentation sont aujourd'hui réduites.

²⁷¹ La Suède a été précurseur en 1991 (30%), suivie de l'Italie (20%), le Royaume-Uni (28%), la Norvège (28%) et l'Allemagne (30,5%).

**Tableau n°39 : imposition comparée des revenus en 2013
et taux marginaux**

	Revenus d'activité	Revenus de remplacement (contribuable imposable à l'IR)	Intérêts et dividendes	Autres revenus du capital
CSG seule	7,5%	6,6%	8,2%	8,2%
CRDS	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
contribution de solidarité pour l'autonomie	Contribution employeur	0,3%	0,3%	0,3%
Autres prélèvements	-	-	6,5%	6,5%
CSG + déclinaisons	8%	7,4%	15,5%	15,5%
+ IR avec PFL(*) 24%	8% + barème	7,4% + barème	39,5%	15,5% + barème
+ IR sans PFL (*)	8% + barème	7,4% + barème	15,5% + barème	15,5% + barème
Contribution sur les hauts revenus	4%	4%	4%	4%
Taux marginal maximal avec IR 45%	57%	56,4%	64,5%	64,5%

(*) prélèvement forfaitaire libératoire : pour les intérêts d'un montant égal ou inférieur à 2000 euros, le foyer fiscal peut opter pour un PFL de 24%, en lieu et place de l'imposition au barème de l'IR

Source : Cour des comptes

Encadré n°13 : une analyse économique de l'imposition maximale du capital

Dans une note annexée à l'étude de l'OFCE de 2007 réalisée dans le cadre du rapport sur le prélèvement à la source et la fusion de l'IR et de la CSG, et récemment actualisée, Henri Sterdyniak avançait une définition économique du revenu particulièrement utile pour évaluer le poids réel de l'imposition du capital, souvent supérieur aux taux marginaux affichés.

Les **revenus du capital**, quand ils sont taxés, supportent maintenant des taux d'imposition supérieurs à ceux du travail. Ils payent d'abord des prélèvements sociaux de 15,5 %. Les revenus d'intérêt sont taxés à 24 % jusqu'à 2 000 euros ; au barème de l'IR au-delà. Mais un taux d'intérêt de 3 %, avec une inflation de 1,5 %, correspond à un revenu réel de 1,5 %. Le taux d'imposition à l'IR de 45 % à une taxation économique est donc de 116,4 %, (87,3% si l'inflation n'est que de 1%). Les **dividendes** sont issus des profits des entreprises, qui ont, en principe, déjà subi l'imposition à l'IS, au taux de 34,43 % (auquel s'ajoute maintenant une taxe de 3%). C'est pourquoi ils bénéficient d'un abattement de 40 % à l'IR. La prise en compte de l'impôt sur les sociétés, de la CSG et des prélèvements sociaux aboutit, pour un taux d'imposition affiché à l'IR de 45 %, à un taux d'imposition économique de 62 %. Les **plus-values taxées**, sont théoriquement la contrepartie de bénéfices non-distribués, qui ont subi l'IS ; elles sont maintenant soumises à l'IR avec un abattement qui dépend de la durée de détention. Après la fronde dite des « pigeons », les plus-values bénéficient d'un abattement de 50% après 2 ans de détention, de 65% après 8 ans de détention, de 85% pour certains chefs d'entreprise. En faisant l'hypothèse qu'elles sont de 10 % du capital (8 % représentant une rentabilité effective et 2 % l'inflation), la taxation des plus-values mobilières est alors de 66,8% (après 2 ans) ; de 60,6% après 8 ans. Les **plus-values non-taxées** échappent à l'imposition au niveau du ménage. En revanche, elles ont, toujours théoriquement, payé l'IS ; leur taux d'imposition économique est de 34,43 %. Les **revenus fonciers locatifs** supportent une taxe foncière (qui représente en moyenne 10 % du loyer), la CRDS-CSG, les prélèvements sociaux et l'IR. Le taux de l'IR de 45 % correspond donc à un taux d'imposition économique de 62,4 %. Les **loyers implicites** (ceux que le propriétaire tire du logement qu'il habite) ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, à la CRDS-CSG, aux prélèvements sociaux et ne figurent pas dans le revenu imposable. Du fait de la taxe foncière, le taux d'imposition économique est de 10 %. Les plus-values sur la résidence principale ne sont pas imposables et leur taxation est difficile à envisager économiquement, car souvent le ménage revend sa résidence principale pour en acheter une autre. Le ménage ne supporte que les droits de mutation à un taux de l'ordre de 5 % sur le montant de l'achat.

Taux d'imposition économique maximum (2014)

	Taux d'imposition économique
Salaires	61,4 %
Intérêts	87,3 %
Revenus fonciers	62,4 %
Loyers implicites	10,0 %
Dividendes	62,0 %
Plus-values taxées	66,8/60,6 %
Plus-values non taxées	34,43 %

Source : OFCE

* *

S'il est difficilement envisageable d'alourdir le taux de taxation des revenus du capital, des marges apparaissent possibles en termes de lisibilité, à travers notamment l'unification des prélèvements sociaux, d'efficacité, par exemple en ce qui concerne les plus-values mobilières, et d'équité, pour prolonger l'effort d'alignement avec les prélèvements sur les revenus d'activité.

Une étude du Conseil d'analyse économique²⁷² recommandait à cet égard de limiter les avantages fiscaux des assurances-vie à des sorties de rente, garantissant qu'il s'agit bien d'une épargne-retraite, et proposait de mettre fin progressivement à l'épargne défiscalisée dédiée. L'autre piste que le Conseil d'analyse économique a retenu est la taxation des plus-values réelles (et non nominales), selon lui plus neutre par rapport à d'autres formes de revenus ou d'investissement : *« d'un côté il s'agit d'éviter une optimisation fiscale consistant à convertir des profits en plus-values, de l'autre, la durée de l'investissement doit être prise en compte simplement et sans constituer de niche »*.

C - Une meilleure cohérence du système socio-fiscal, en particulier pour les bas revenus

1 - La dégressivité des avantages fiscaux

Ces effets de seuil en bas de barème²⁷³, qui concernent la fiscalité et aussi les allocations et les prestations peuvent se cumuler et brouiller la lisibilité du système. Chaque tentative de mise en cohérence, chaque velléité de réforme fiscale, particulièrement quand elle touche les bas revenus, se heurte à ce maquis des effets de seuil, parfois considérés comme des trappes à inactivité ou à pauvreté. L'enjeu de simplification et de mise en cohérence du système fiscal doit donc clairement être la priorité centrale des réformes à engager.

Comme le suggère le rapport sur la fiscalité des ménages, il s'agirait en premier lieu de proposer des mesures de lissage des effets de seuil pour les principaux dispositifs, en mettant en place un système de progressivité de l'avantage fiscal, qu'il s'agisse d'un abattement, d'une exonération ou d'un taux réduit, avec deux variantes :

²⁷² P. Artus, A. Bozio, C. Garcia-Penalosa « Fiscalité des revenus du capital », note n°9 du Conseil d'analyse économique, sept.2013.

²⁷³ « L'articulation non maîtrisée entre les différents dispositifs socio-fiscaux en bas de barème », a été clairement identifiée par comme l'un des principaux défauts du système socio-fiscal, dans le rapport sur la fiscalité des ménages, avril 2014, p. 36.

– un système entièrement dégressif faisant varier l'avantage fiscal de manière linéaire entre le point d'entrée (avantage maximum) et le point de sortie (avantage nul). A titre d'illustration, au lieu d'être forfaitaire, l'abattement en faveur des personnes âgées en matière d'IR²⁷⁴ pourrait être décroissant avec le revenu. De même, le taux de CSG sur les revenus de remplacement pourrait évoluer de manière linéaire entre 0 et 6,6% du revenu fiscal de référence du revenu fiscal de référence du foyer ;

– un système plus proche de l'existant, fondé sur l'éclatement de l'effet de seuil par la modulation de l'avantage en fonction du niveau de revenu. A cet égard, l'abattement en faveur des personnes âgées pourrait être modulé au niveau des seuils actuels de manière à lisser le passage de l'abattement plein à l'abattement réduit, et de ce dernier à la perte d'abattement. S'agissant de la CSG sur les revenus de remplacement, l'institution d'un taux intermédiaire pourrait être envisagée.

L'argument d'une complexité renforcée du système ne paraît pas nécessairement pertinent, compte tenu du degré de sophistication déjà existant, et de la nécessité d'introduire un principe général d'organisation, qui pourrait ensuite être décliné.

2 - Le revenu fiscal de référence, critère central d'appréciation des ressources d'un foyer

Indiqué sur l'avis d'imposition ou de non-imposition envoyé au contribuable, le revenu fiscal de référence (RFR) est défini au IV de l'article 1417 du CGI. Il permet d'appréhender la plupart des ressources effectivement perçues par un foyer fiscal au cours d'une année civile et a vocation à représenter au plus juste la capacité contributive du foyer. Il comprend ainsi le revenu imposable taxé au barème de l'IR auquel s'ajoutent certains revenus taxés selon un régime spécifique ou exonérés s'ils sont expressément mentionnés par la loi. Le RFR par part, qui reflète de manière plus exacte la capacité contributive du foyer que la cotisation d'impôt sur le revenu ou la non-imposabilité, devrait devenir progressivement la référence pour l'octroi d'un avantage fiscal ou social se fondant sur des critères de ressources.

²⁷⁴ Les personnes âgées de plus de 65 ans ou les personnes invalides peuvent bénéficier d'un abattement spécial sur le revenu net global. Il s'élève à 2 332 euros lorsque le revenu net global n'excède pas 14 630 euros et 1 163 euros lorsque le revenu net global est compris entre 14 630 et 23 580 euros. Pour les personnes mariées soumises à imposition commune, le montant de l'abattement (mais non le seuil de revenu) est doublé si les deux époux remplissent chacun les conditions d'âge ou d'invalidité.

D'ores et déjà, de nombreux dispositifs sont conditionnés au RFR, et il faut souhaiter que les pouvoirs publics continuent d'en faire un principe central de réforme, pour donner davantage de cohérence au système socio-fiscal bénéficiant aux bas revenus.

A titre d'exemple, le changement de mode de calcul de la CSG pour les retraités dans la LFSS pour 2015, qui s'appuie désormais sur le revenu fiscal de référence, et non plus sur le montant d'impôt payé, a notamment permis d'éviter qu'environ 500 000 retraités à revenu relativement élevé mais bénéficiant de réductions d'impôts importantes, ne bénéficient du taux réduit de CSG. La réforme ayant été effectuée à rendement constant ce sont à l'inverse 700 000 personnes supplémentaires qui seront rendues éligibles au taux réduit de CSG plutôt qu'au taux plein.

Encadré n°14 : principaux dispositifs conditionnés au revenu fiscal de référence (RFR), au revenu imposable ou au caractère non imposable du foyer

<p>1. Exemples de dispositifs subordonnés à une condition de RFR :</p> <p><u>En matière d'impôt sur le revenu :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - exonération des plus-values immobilières réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité (article 150 U III CGI) ; - éco-prêt à taux zéro (article 244 quater U CGI). <p><u>En matière d'impôts locaux :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - exonérations, dégrèvements et abattements en matière de taxe d'habitation (articles 1411 II-3, 1414, 1414 A et 1414 B CGI) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (article 1390, 1391, 1391 B, 1391 B bis et 1391 B ter CGI). <p><u>En matière de contributions sociales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - exonération de CSG et de CRDS sur les allocations de chômage, pensions de retraite et d'invalidité (article L. 136-2 CSS). <p><u>En matière de prestations sociales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - bourses du collège et du lycée (article D 531-4 du Code de l'éducation) ; - tarifs de certaines cantines et crèches ; - attribution d'un logement social par un organisme d'habitation à loyer modéré (arrêté du 29 juillet 1987) ; - accès au livret d'épargne populaire (article L. 221-15 CMF) ; - tarif social de l'électricité (décret n° 2004-325 du 8 avril 2004) et tarif spécial de solidarité au gaz naturel (décret n° 2008-778 du 13 août 2008). <p>2. Exemples de dispositifs subordonnés à une condition de montant de cotisation d'IR :</p> <ul style="list-style-type: none"> - taux intermédiaire de CSG de 3,8 % pour les titulaires de revenus de remplacement (article L. 136-8 CSS) ; - exonération de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie sur les pensions de retraite, de préretraite et d'invalidité (article 17 de la LFSS pour 2013) ; - dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public des personnes âgées de plus de 65 ans (article 1605 bis CGI). <p>3. Exemples de dispositifs subordonnés à une condition de montant de revenu imposable (sans faire référence au RFR) :</p> <p><u>En matière d'impôt sur le revenu :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste (article 157 bis CGI) ; - exonération de certains contribuables très modestes (articles 5, 2° et 2° bis CGI) ; - déduction de l'avantage en nature en faveur des personnes âgées vivant sous le toit du contribuable. <p><u>En matière de prestations sociales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - aides personnalisées au logement ; - minima sociaux (revenu de solidarité active, allocation adulte handicapé, allocation de solidarité aux personnes âgées, allocation temporaire d'attente) ; - allocation personnalisée d'autonomie.

Source : groupe de travail sur la fiscalité des ménages, mars 2014

* *

La recherche d'une meilleure cohérence du système socio-fiscal pour les bas revenus apparaît comme un enjeu majeur, compte tenu des effets de seuil de certaines prestations et droits connexes, même s'il dépasse le cadre de ce rapport. Une intégration complète des prélèvements et des aides dans un système d'impôt négatif ne correspond sans doute pas à notre tradition fiscale, à l'exception de la PPE, dont l'expérience mitigée prendra fin en 2016. Tout au plus peut-on souhaiter une simplification du nombre d'instruments, et une logique d'articulation étroite, en particulier en ce qui concerne les allocations logement avec la nouvelle « prime d'activité » appelée à remplacer la PPE et le RSA « activité ».

Au total, la manière la plus efficace de limiter les effets de seuil qui marquent la fiscalité des bas revenus, serait sans doute de mettre en place un système de « sortie en sifflet » de l'avantage fiscal en fonction des revenus, et de faire du revenu fiscal de référence le critère central de mesure de l'imposition des ressources.

Conclusion

Le panorama des réformes systémiques possibles, pour corriger les défauts qui affectent la lisibilité et la légitimité de l'imposition des revenus en France est finalement vaste. Il est moins ouvert à un modèle individuel que dans d'autres pays, mais plus diversifié que le référentiel constitutionnel d'une imposition familiale et progressive ne le laisserait penser.

Des réformes structurelles apparaissent aujourd'hui nécessaires pour refonder le « pacte fiscal » fragilisé par l'opacité et la complexité d'un système dual, issu d'un impôt ancien à la progressivité émoisée, et d'une contribution plus récente, mais fondamentalement proportionnelle. Elles seraient l'occasion de réexaminer les fondements de l'imposition des revenus : redonner une lisibilité et une cohérence d'ensemble, adapter la prise en compte des charges de famille, articuler les politiques socio-fiscales pour les bas revenus et clarifier le financement de la protection sociale par l'imposition.

Une fusion générale de l'IR et de la CSG, pour souhaitable qu'elle soit, devrait surmonter la double difficulté d'une assiette trop étroite et d'un mode de perception décalé pour l'IR. La mise en place d'un nouvel impôt, sur la base d'une CSG progressive, serait encore plus complexe à mettre en œuvre, dans le cadre de la jurisprudence constitutionnelle actuelle. Aussi convient-il d'explorer la piste prometteuse et moins étudiée d'une complémentarité organisée entre les deux impositions.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a ainsi analysé les réformes à court et moyen terme qui peuvent être engagées, à prélèvement constant et sans attendre un changement global du système. Ces réformes représentent une voie médiane, maintenant un système dual, mais mieux articulé et plus cohérent, particulièrement pour les bas revenus.

Dans cette perspective, trois priorités ont été identifiées, pour corriger les défauts les plus patents du système :

- mettre en place l'imposition contemporaine des revenus et réduire le poids des dépenses fiscales dans l'IR;
- universaliser et rendre plus équitable la CSG ;
- mieux articuler les deux impositions, en supprimant la déductibilité de la CSG, avec une compensation pour l'IR.

La suppression de certaines niches fiscales ou l'imposition contemporaine des revenus nécessiteraient sans doute d'amortir ou d'étaler dans le temps les transferts de charge, en maintenant parfois des règles préexistantes, ou en compensant certaines pertes par d'autres avantages, sous forme d'allocations ou de crédits d'impôt. Dans le même esprit, un dispositif de « filet fiscal » permettrait, à revenu inchangé, de garantir que l'impôt n'augmenterait pas sensiblement d'une année à l'autre, afin d'échelonner les modifications significatives dans la situation des contribuables.

Il importe d'insister aussi sur la durée nécessaire à la préparation et à la mise en œuvre des réformes, qui se sont souvent étalées sur plusieurs années dans d'autres pays, et n'ont pas concerné seulement l'imposition des revenus, mais aussi la fiscalité de l'entreprise et du capital.

Le contexte durable de crise économique et de restrictions budgétaires, loin d'être un frein, pourrait au contraire encourager le Gouvernement et le Parlement à engager la refonte d'un système d'imposition des revenus, dont la faible lisibilité risque de nourrir, à défaut, diverses formes de rejet.

L'imposition gagnerait en lisibilité et en équité si l'IR était débarrassé du plus grand nombre possible de niches fiscales et si la CSG s'appliquait à tous et à tous les revenus de manière plus équitable. La fiscalité des ménages serait plus efficace et mieux acceptée, si l'IR portait sur les revenus de l'année en cours. Elle retrouverait une cohérence d'ensemble, si la CSG n'était plus du tout déductible à l'IR. Cette dernière réforme, intégrant une compensation à travers le barème de l'IR, à rendement constant, nécessiterait des efforts particuliers d'explication, mais apporterait une clarification largement souhaitable.

Le maintien d'un système dual, rénové et mieux articulé, ne ferait toutefois pas obstacle, et pourrait même constituer une étape préparatoire à une réforme d'ensemble, fusionnant à terme l'imposition des revenus.

ANNEXES

Lettre du président de la commission des finances du Sénat

KCC A1309084 KZZ
26/11/2013

SÉNAT

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

13-464

Republique Française

Paris, le 22 novembre 2013

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par le Conseil des prélèvements obligatoires, en application L. 351-3 du code des juridictions financières, d'une étude relative à l'élargissement de l'assiette de l'imposition des revenus, en examinant la faisabilité technique et juridique d'une fusion des assiettes de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée (CSG). Elle devra déterminer si cette fusion pourrait permettre de faire évoluer le partage actuel entre l'imposition des revenus au taux proportionnel et l'imposition en fonction d'un barème progressif et, à défaut de fusion, dans quelle mesure un tel barème pourrait être appliqué aux revenus soumis à la CSG.

Par ailleurs, cette étude évaluera les effets économiques et budgétaires des différentes hypothèses pouvant être envisagées dans ce cadre ainsi que leurs conséquences pour le financement de la protection sociale.

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



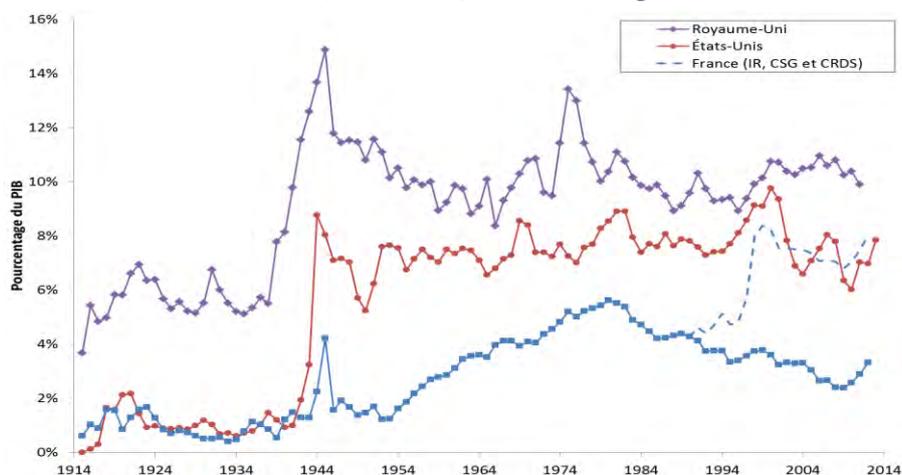
Philippe MARINI

Monsieur Didier MIGAUD
Président du Conseil des prélèvements obligatoires
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

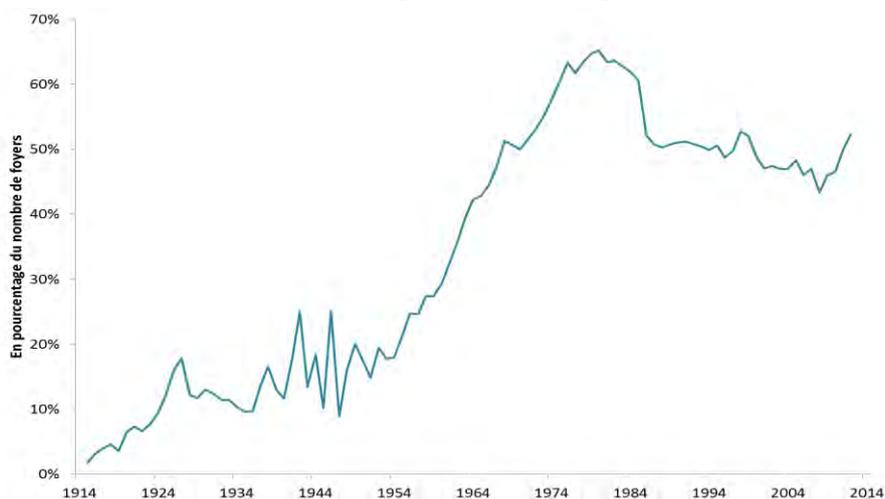
Annexe 1

1914-2014 : cent ans d'imposition des revenus²⁷⁵

Part des recettes de l'impôt sur le revenu dans le PIB
(France, États-Unis, Grande-Bretagne)



Part des foyers imposables à l'IR depuis 1914



²⁷⁵ 1914-2014 : cent ans d'impôt sur le revenu – Annexes, Institut des politiques publiques, note 12, juillet 2014.

Annexe 2

Données relatives à l'impôt sur le revenu 2013 (revenus 2012)

Assiette de l'IR (revenus nets imposables soumis au barème progressif)	884 Md€
Montant total de l'IR (impositions sur rôle)	62,242 Md€
Nombre de foyers fiscaux	36 720 036
Nombre de foyers fiscaux à impôt nul²⁷⁶	11 604 903
Nombre de foyers restitués²⁷⁷	5 995 353
Nombre de foyers fiscaux imposés	19 119 780

Source : DGFIP - fichier exhaustif des revenus 2012- 6^{ème} émission

Répartition des foyers fiscaux par taux du barème de l'IR

Taux barème	Nombre de foyers fiscaux (en millions)	Masse de revenu net imposable (en Md€)	Masse d'impôt (en Md€)
0 %	8,74	44,1	-0,79
5,50 %	8,86	152,3	-1,03
14 %	14,83	400,8	18,82
30 %	3,88	215,1	26,18
41 %	0,35	49,8	11,22
45 %	0,06	22,3	7,84
Total	36,72	884,4	62,24

Source : DGFIP - fichier exhaustif des revenus 2012- 6^{ème} émission

²⁷⁶ Y compris les « non-mis en recouvrement » par application des seuils de mise en recouvrement de 61 € et de paiement de 12 €.

²⁷⁷ Y compris les « non-restitués » par application du seuil de restitution de - 8 €.

Répartition des foyers fiscaux par déciles de revenu imposable

Tranches de revenu imposable		Effectif Déciles de contribuables	Impôt payé		
Borne inférieure	Borne supérieure		en Md€	en %	Impôt moyen en €
0	3 234	3 672 318	0,0	0 %	-7
3 235	8 311	3 671 801	-0,4	-1 %	-101
8 312	11 743	3 672 485	-0,6	-1 %	-158
11 744	14 716	3 672 184	0,0	0 %	-12
14 717	17 560	3 671 794	1,3	2 %	365
17 561	21 265	3 672 075	2,2	4 %	595
21 266	26 955	3 671 920	3,3	5 %	898
26 956	34 517	3 671 536	5,3	8 %	1 440
34 518	48 252	3 672 071	9,3	15 %	2 531
48 253		3 671 852	41,9	67 %	11 399
Total		36 720 036	62,2	100 %	1 695

Source : DGFIP - fichier exhaustif des revenus 2012- 6^{ème} émission

Répartition des foyers fiscaux par tranche et nombre de parts

(effectifs en millions)

Taux barème	Nombre de foyers fiscaux	Nombre de foyers fiscaux sans ½ ou ¼ part additionnelle		Avec au moins une majoration de quotient familial	Nombre de foyers fiscaux bénéficiant d'une ou plusieurs ½ ou ¼ parts additionnelles		
		Imposés sur 1 part *	Imposés sur 2 parts **		Dont en % de la tranche		
					avec une ½ part ou un ¼ part	avec deux ½ p ou deux ¼ part	avec plus de deux ½ p ou plus de deux ¼ part
0 %	8,65	3,47	0,81	4,35	47 %	22 %	30 %
5,50 %	8,85	2,92	1,32	4,61	55 %	29 %	16 %
14 %	14,77	6,24	3,24	5,30	68 %	25 %	7 %
30 %	3,87	1,45	0,94	1,48	68 %	25 %	7 %
41 %	0,35	0,08	0,06	0,21	38 %	35 %	27 %
45 %	0,06	0,01	0,01	0,04	37 %	33 %	30 %
Total	36,55	14,18	6,39	15,98	58 %	26 %	16 %

* contribuables célibataires, divorcés ou veufs

** contribuables mariés ou pacés soumis à imposition commune ou contribuables veufs l'année du décès du conjoint ;

Source : DLF - fichier échantillon des revenus 2012 - 5^{ème} émission

Note de lecture : parmi les 8,65 millions de foyers fiscaux non imposés au barème (taux 0 %), 3,47 millions sont des contribuables célibataires, divorcés ou veufs imposés sur une part de quotient familial et 0,81 million sont des couples mariés ou pacés soumis à imposition commune imposés sur deux parts fiscales. Les 4,35 millions d'autres foyers fiscaux sont à 47 % imposés avec une demie ou un quart de part supplémentaire (enfant à charge en situation de garde alternée).

Annexe 3

Données relatives à la CSG

Répartition de la CSG par assiette

CSG (tous attributaires)	2011	2012		2013	
	Mi€	Mi€	%	Mi€	%
CSG totale	86 677	90 413	4,3	90 944	0,6
Sur les revenus d'activité	60 773	63 262	4,1	63 794	0,8
Sur les revenus de remplacement	15 552	16 142	3,8	16 868	4,5
Sur majorations et pénalités	181	238	31,3	214	-10,2
Sur les revenus du capital	9 822	10 420	6,1	9 718	-6,7
Sur revenus patrimoine	3 940	4 324	9,8	4 519	4,5
Sur revenus placement	5 882	6 096	3,6	5 199	-14,7
Sur les jeux	349	351	0,5	349	-0,5
<i>Reprises nettes des provisions et ANV</i>	-283	-667		-408	
<i>Consolidation de la CSG prise en charge dans le cadre de la PAJE**</i>	-293	-302		-313	
CSG nette	86 102	89 444	3,9	90 223	

Source : Direction de la Sécurité sociale (SDEPF / 6A)

Valeur de point de CSG par assiette

CSG (tous régimes)	2011	2012		2013	
	Mi€	Mi€	%	Mi€	%
Contribution sociale généralisée	11 721	12 223	4,3	12 295	0,6
Sur les revenus d'activité	8 102	8 434	4,1	8 505	0,8
Sur les revenus de remplacement	2 361	2 450	3,8	2 560	4,5
Sur majorations et pénalités	24	32	33,3	29	-10,2
Sur les revenus du capital	1 197	1 270	6,1	1 184	-6,7
Sur revenus patrimoine	480	527	9,8	551	4,5
Sur revenus placement	717	743	3,6	634	-14,7
Sur les jeux	37	37	0,0	37	-0,5

Source : Direction de la Sécurité sociale (SDEPF / 6A)

Répartition de la CSG par affectataire

	2011	2012		2013	
	Mi€	Mi€	%	Mi€	%
Tous régimes - brut	86 385	90 111	4,3	90 608	0,6
FSV net	9 631	10 047	4,3	10 581	5,3
FSV brut	9 670	10 138	4,8	10 644	5,0
<i>Reprises nettes des provisions et ANV</i>	-39	-91		-63	
CNSA net	1 157	1 189	2,8	768	2,6
CADES net	5 576	5 807	4,1	5 834	0,5
Régimes de base net	69 739	72 401	3,8	72 777	0,5
Régimes maladie autres que CNAM net*	7 960	8 099	1,7	8 309	2,6
<i>Consolidation de la CSG prise en charge dans le cadre de la PAJE</i>	-38	-47		-46	
Régimes général net	61 817	64 349	4,1	64 776	0,7
CNAM net	52 784	54 905	4,0	55 308	0,7
CNAM brut	53 003	55 431	4,6	55 611	0,3
<i>Reprises nettes des provisions et ANV</i>	-219	-526		-303	
CNAF net	9 287	9 699	4,4	9 735	0,4
CNAF brut	9 311	9 750	4,7	9 754	0,0
<i>Reprises nettes des provisions et ANV</i>	-25	-50		-19	
<i>Consolidation de la CSG prise en charge dans le cadre de la PAJE</i>	-254	-255		-268	
Tous régimes - net	86 102	89 444	3,9	90 222	0,9

Note : L'évolution de 2,6% des rendements de CSG attribués aux régimes maladie autres que la CNAM en 2013 est liée à l'intégration du régime de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) au régime général. Le montant attribué à chacun de ces régimes évolue bien de 2,7% en 2013.

Source : Direction de la Sécurité sociale (SDEPF / 6A)