

**DISCOURS DE M. Didier MIGAUD,
Premier président de la Cour des comptes,
Président du Conseil des prélèvements obligatoires
« Impôt sur le revenu – CSG, quelles réformes ? »
Commission des finances du Sénat
- Mercredi 4 février 2015 -**

Madame la Présidente,
Monsieur le Rapporteur général,
Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

Votre Commission a demandé au Conseil des prélèvements obligatoires de réaliser une étude sur le thème « *Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?* ». Aujourd'hui je suis ici, en qualité de président de ce Conseil, pour vous présenter les principales conclusions du rapport.

Je suis accompagné de M. Vincent Léna, rapporteur général de cette étude, de certains des rapporteurs particuliers qui ont contribué à ce travail, ainsi que de Mme Catherine Démier, secrétaire générale du Conseil.

Lorsqu'elle l'a saisi, votre Commission entendait que le CPO explore les possibilités **d'élargir l'assiette de l'imposition des revenus**, et examine la faisabilité technique et juridique **d'une fusion des assiettes** de l'impôt sur le revenu et de la CSG.

Votre Commission souhaitait que le CPO analyse **l'impact de cette fusion sur le partage actuel de l'imposition des revenus entre un taux proportionnel – qui caractérise la CSG – et un barème progressif qui est l'une des particularités majeures de l'impôt sur le revenu**.

Enfin, à défaut de cette fusion, il était demandé au Conseil d'étudier dans quelle mesure un **barème progressif pourrait être appliqué aux revenus soumis à la CSG**.

Il me semble utile de vous rappeler l'ensemble de ces considérations, car elles ont guidé nos réflexions, dans le but de répondre au mieux aux demandes de votre Commission.

Je voudrais enfin dire quelques mots sur la méthode retenue par le CPO. Ses membres ont cherché à établir un rapport présentant de nombreuses options et qui recueille de leur part un consensus.

Un grand nombre de pistes ont été ouvertes, même celles qui ne sont pas apparues, à la réflexion, souhaitables. Le rapport qui vous est proposé, est en quelque sorte un « menu à la carte ». D'où le titre qui - délibérément - emploie l'expression « *Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?* », au pluriel.

*

I – D'abord, je voudrais vous faire part d'un constat et rappeler les principes à respecter pour réformer l'imposition des revenus

1. Le constat est que notre système d'imposition des revenus a vieilli et qu'il est peu lisible

Seul le prononcé fait foi

Notre système d'imposition a été modelé par une longue histoire de réformes successives. L'impôt sur le revenu a vu son rendement s'affaiblir, avec certes un récent ressaut constaté récemment : sa base est étroite, sous l'empire notamment des nombreuses dépenses fiscales qui l'affectent, et du nombre de foyers qui n'y sont pas assujettis.

Les taux proportionnels de la CSG ont sensiblement augmenté, en passant de 1% à sa création en 1991, à 7,5 % pour les revenus d'activité, sans compter les autres prélèvements sociaux additionnels. C'est ainsi que dès 1998, le produit de la CSG a dépassé celui de l'impôt sur le revenu, comme le montre le graphique 3 de la page 63.

L'existence de ces deux impositions a créé une dualité où chacune d'entre elles a sa logique propre, mais qui aboutit à un système de prélèvements sur les revenus des ménages, peu compréhensible et dont l'acceptabilité, s'agissant de l'impôt sur le revenu, est de plus en plus en question. Ce système est d'ailleurs si peu lisible qu'il est courant d'entendre dire que moins de la moitié des Français paie l'impôt sur le revenu, alors qu'en réalité presque tout le monde l'acquitte au travers de la CSG, qui est aussi une imposition sur le revenu.

Le degré de **progressivité** de l'imposition sur le revenu a beaucoup évolué dans le temps, comme le montrent les tableaux et graphiques des pages 63 à 70 du rapport. D'abord la progressivité globale du système socio-fiscal s'est réduite du fait de la diminution de la part relative dans l'ensemble des prélèvements sur les personnes de l'impôt sur le revenu. Il faut d'ailleurs noter que la progressivité de celui-ci s'infléchit dans le dernier centile des revenus et qu'il devient même régressif pour le dernier millime (soit 4000 foyers environ), ce qui est compensé, toutefois, par l'assujettissement des revenus du capital aux prélèvements sociaux, qui sont de 15,5% depuis le 1^{er} juillet 2012.

Contrairement à ce que l'on pense généralement, la CSG, quant à elle, comporte une certaine dose de progressivité : elle a remplacé des cotisations qui étaient dégressives ; elle comprend des exonérations ou des taux réduits sur les revenus de remplacement ; elle n'est que partiellement déductible des revenus imposables ; enfin son assiette s'applique avec des taux plus élevés, comme je viens de le dire, aux revenus du patrimoine qui sont détenus généralement par les ménages aisés. **Mais, ces taux se différenciant en fonction des types de revenus et non de leur niveau, cette progressivité reste limitée.**

Au demeurant, comme le CPO avait déjà eu l'occasion de le souligner dans l'un de ses rapports en 2010, si la fiscalité des revenus reste globalement progressive, c'est davantage par les prestations sociales que par les prélèvements que s'opère la redistribution.

2. Si une réforme de l'imposition des revenus semble, dans ses objectifs, souhaitable, elle ne peut se réaliser, quelle qu'en soit la forme, que dans le respect d'un certain nombre de principes.

En premier lieu, notre système français d'imposition des revenus exclut une imposition individualisée **qui ne tiendrait pas compte de son caractère conjugal et familial**. En effet, le quotient conjugal prend en compte la capacité contributive au niveau du foyer ; le quotient familial assure une redistribution horizontale en allégeant fiscalement les charges de famille liées aux enfants. Une fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG devrait ainsi respecter ce principe.

En outre, le Conseil constitutionnel a **posé le principe du caractère progressif de l'imposition des revenus des personnes physiques**. Il en résulte plusieurs enseignements.

Tout d'abord, un impôt unique résultant d'une éventuelle fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG, sans barème progressif, serait inconstitutionnel. Une *flat tax* à taux proportionnel unique n'est ainsi pas possible en France, au regard de l'interprétation donnée à l'article 13 de la Déclaration de 1789. Si la CSG peut comporter un taux proportionnel, propre à chaque catégorie de revenu, c'est seulement en raison de l'existence, en contrepoint, d'un impôt sur le revenu à barème progressif.

De ce fait, il ne serait donc pas possible, soit de réduire trop fortement la progressivité de l'impôt sur le revenu ou son rendement, soit d'augmenter trop fortement le taux proportionnel de la CSG.

Sans qu'elle constitue au sens strict un principe juridique, une meilleure **prise en compte des effets de seuil qui affectent les bas revenus**, lorsqu'ils entrent dans le barème de l'impôt sur le revenu, permettrait de mieux articuler fiscalité et système social.

Par exemple, un ménage, à raison de son assujettissement à l'impôt sur revenu, même pour un montant modeste, alors qu'il ne l'était pas l'année précédente, perd brutalement un certain nombre d'avantages, tels que l'exonération de la redevance audiovisuelle, et le non-paiement de la taxe d'habitation. Il voit aussi ses prestations sociales, en particulier les aides au logement, diminuer fortement.

Enfin, toute réforme affectant significativement la CSG devrait tenir compte de sa singularité : ce n'est pas une ressource fiscale banale, puisque **son produit est affecté à la Sécurité sociale**.

Même si la qualification juridique de la CSG n'empêche pas sa fusion dans un impôt unique sur le revenu, **l'affectation à la protection sociale d'une partie du produit de ce nouvel impôt devrait être a priori fortement garantie**.

II – Quelles réformes peut-on envisager ?

La réforme du système d'imposition des revenus a fait l'objet de nombreuses réflexions parlementaires, académiques ou administratives.

J'ai moi-même présenté en 2007, lorsque j'étais membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale, un rapport sur la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG. Je pense aussi à l'ouvrage collectif, publié en 2011 « *Pour une révolution fiscale – Un impôt sur le revenu pour le XXIème siècle* ». Je citerai également le rapport inter-administratif transmis au Parlement en 2012 sur les conditions de faisabilité de la fusion entre l'impôt sur le revenu et la CSG.

À partir des travaux existants, le CPO a identifié **deux grands scénarios de fusion**, issus d'un impôt sur le revenu rénové ou d'une CSG progressive, au sein d'un impôt juridiquement unique, avec, également, une **voie médiane de réformes maintenant la coexistence de deux prélèvements distincts**.

1. Peut-on envisager une réforme « systémique » ?

La première modalité de fusion, pour **absorber la CSG dans un grand impôt sur le revenu**, suppose de corriger préalablement les défauts les plus marqués de l'impôt sur le revenu actuel, à savoir son assiette mitée, sa concentration et son mode de perception décalé.

Il conviendrait d'abord **d'harmoniser** non seulement **l'assiette de l'impôt sur le revenu avec celle de la CSG**, mais aussi avec celles d'une dizaine de taxes, associés de près ou de loin à la CSG. Je pense notamment à la CRDS, mais aussi à la contribution de solidarité pour l'autonomie ou encore au prélèvement social ...

Autre difficulté à lever : l'impôt sur le revenu est assis sur le revenu net global (après imputation, dans certaines conditions, des déficits des autres catégories de revenus), alors que la CSG est assise sur le revenu brut catégoriel.

La jurisprudence constitutionnelle laisse peu de doutes sur la nécessité de **prendre en compte les charges de famille dans un impôt fusionné** ; aussi conviendrait-il de définir des modalités nouvelles de prise en compte du quotient conjugal et des charges d'éducation, grâce à des techniques fiscales, telles que des abattements, des réductions ou des crédits d'impôt.

Il va de soi que la fusion autour de l'IR devrait conduire à **diminuer** fortement **le poids et le nombre des niches fiscales**. La fusion serait ainsi une opportunité de procéder à l'évaluation exhaustive de ces niches, à leur suppression ou à leur transformation en abattement, en crédit d'impôt ou en subvention.

Enfin, en cas de fusion, les modalités différentes de **recouvrement** de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de ses taxes additionnelles posent évidemment la question de la **généralisation de la retenue à la source** comme une modalité de la mise en œuvre de la fusion.

Au regard des différences actuelles d'assiette et de barème entre l'impôt sur le revenu et la CSG, leur fusion entraînerait inéluctablement des **transferts de charge** importants entre contribuables.

Toute réforme fiscale d'envergure, même à prélèvement constant, induit en effet des gagnants et des perdants puisqu'il s'agit précisément en fonction des objectifs qu'on assigne, de répartir autrement la charge de l'impôt.

Toute réforme fiscale génère aussi des « coûts de transition ». Le législateur a toutefois la faculté de prévoir des compensations partielles ou temporaires. Parmi celles-ci, on peut citer la possibilité, sur la période où les agents économiques s'adaptent à la nouvelle situation, d'étaler la charge de l'année de double imposition, d'opérer une réduction progressive des dépenses fiscales, ou d'échelonner la charge financière pour les perdants les plus significatifs de la réforme fiscale.

La fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG est un projet de grande ampleur, qui soulève des difficultés, reflétant pour l'essentiel les insuffisances actuelles de l'impôt et la nécessité de transposer, pour des raisons constitutionnelles, certaines de ses caractéristiques à la CSG. Dans un contexte budgétaire tendu, le CPO considère qu'une telle réforme est possible, mais serait plus facilement envisageable à l'issue d'un processus progressif de rapprochement des règles et de l'assiette de l'impôt sur le revenu et de celles de la CSG.

La deuxième modalité consisterait à créer **une imposition unifiée sur la base d'une CSG progressive**.

Si la mise en place d'une CSG comportant un barème progressif pour tous les revenus ne soulève pas de difficultés insurmontables, la nécessité d'une familialisation et l'impossibilité de faire disparaître toutes les niches fiscales ne permettent guère d'envisager la disparition totale de l'impôt sur le revenu.

Bien sûr des solutions existent. L'une des voies pour prendre en compte des capacités contributives du foyer serait de créer des abattements correspondant aux charges familiales, qui se substitueraient aux deux quotients, conjugal et familial.

Mais, en pratique, un nouvel impôt basé sur la CSG reviendrait à réinventer les modalités actuelles de l'IR et remettrait en cause la simplicité du mode de calcul et de prélèvement de la CSG.

Tout comme dans le schéma précédent, se poseraient la question des niches fiscales et des avantages accordés à certaines professions, qui réduisent la base de l'impôt sur le revenu. Le prélèvement à la source de cette imposition unifiée, là aussi, devrait être mis en œuvre.

A la question posée par votre commission de savoir si l'instauration d'une CSG progressive constitue une alternative à une fusion sur la base de l'impôt sur le revenu, le CPO montre que cette voie est complexe et plutôt difficile.

L'introduction d'une plus grande progressivité dans la CSG contribuerait à améliorer la cohérence d'ensemble de l'imposition des revenus, notamment des plus bas, mais une CSG, à barème progressif général, n'aboutirait sans doute pas à une disparition totale de l'impôt sur le revenu.

2. Une voie médiane s'appuyant sur la dualité du système d'imposition actuel mérite, en revanche, d'être examinée

En effet, à défaut d'une réforme radicale, un ensemble cohérent de réformes, à prélèvement constant, pourrait donner une meilleure lisibilité à l'imposition des revenus.

Parmi ces pistes, l'élargissement de la base de l'impôt sur le revenu constitue une priorité : le CPO recommande **de supprimer un nombre significatif des 190 dépenses fiscales affectant le rendement de l'impôt sur le revenu, recensées, dans le projet de loi de finances pour 2015, pour un montant de 34 Md€**. Ces principales dépenses et leur coût figurent au tableau 5 de la page 39 du rapport. Il n'est pas réaliste de penser que toutes pourraient être supprimées. Mais, de manière volontariste, des objectifs chiffrés et programmés dans le temps pourraient être fixés, par exemple une réduction de 10% par an de leur montant.

L'imposition contemporaine des revenus permettrait de pallier les défauts du paiement actuel de l'impôt. Son décalage dans le temps est très pénalisant pour certains contribuables, notamment pour les plus modestes et pour ceux qui connaissent de fortes variations de revenus, lorsque, par exemple, ils perdent leur emploi ou partent à la retraite. Il présente par ailleurs des inconvénients forts, en matière de pilotage de la politique macro-économique.

Dans cette hypothèse, parallèlement aux montants de CSG précomptés chaque mois sur les salaires, les contribuables paieraient également des acomptes d'impôt au titre des revenus de l'année en cours, avec une régularisation intervenant en septembre de l'année suivante, une fois l'impôt final liquidé.

Cette option permettrait de faire converger l'impôt sur le revenu et la CSG. On ne peut éluder le fait qu'elle nécessiterait de bien apprécier sa mise en œuvre, notamment pour lisser les conséquences de l'année de transition, cette « année blanche », où il faudrait à la fois taxer les revenus de l'année en cours et évaluer ceux qui doivent éventuellement l'être au titre de l'année précédente.

Le rapport aborde d'autres sujets. Je ne fais que les citer : par exemple, l'exploration des voies d'une imposition individuelle optionnelle à l'impôt, l'éventuel plafonnement du quotient conjugal à l'instar du quotient familial, ou l'adaptation de la fiscalité des familles, en réexaminant le bienfondé de certaines demi-parts.

Mais je n'évoquerai ici que quelques points importants.

D'abord, ne faudrait-il pas rendre la CSG universelle et plus progressive ?

Aujourd'hui, les retraités ou les chômeurs modestes bénéficient d'une exonération ou d'un taux réduit de CSG. **L'instauration d'une CSG minimale – au taux de 1% par exemple – renforcerait la cohésion sociale, toute personne payant ainsi un impôt sur le revenu, même symboliquement.** En contrepartie, les allocations correspondantes seraient augmentées à due concurrence.

L'autre piste pourrait être de faire bénéficier du taux réduit de CSG les revenus modestes des salariés, comme pour les retraités et les chômeurs.

Pour aller dans le sens de l'universalité, pourquoi ne pas fusionner les taxes additionnelles à la CSG pour gagner en simplification et en cohérence ? Il s'agirait notamment de la contribution sociale de solidarité pour l'autonomie, de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie, ainsi que les 5 taxes sur les revenus du patrimoine.

La question de la non-déductibilité de la CSG aux revenus – soit 30% en moyenne de la CSG acquittée – a particulièrement retenu l'attention du CPO.

Je vous rappelle qu'à l'origine, la non-déductibilité totale de la CSG avait été considérée comme une solution logique : en effet la règle fiscale est que les impôts de même nature ne sont pas déductibles entre eux. **La déductibilité partielle de la CSG du revenu, qui a pour effet de réduire la base imposable, est un avantage fiscal qui va croissant au fur et à mesure que les revenus s'élèvent. En contrepoint, elle ne bénéficie que peu aux ménages modestes et pas du tout à ceux qui ne paient pas l'impôt sur le revenu.** Elle est source de confusion et empêche une articulation claire entre l'impôt sur le revenu et la CSG.

Sur la base d'une simulation basée sur des données 2014, il apparaît que la généralisation de la non-déductibilité de la CSG aurait accru le rendement de l'ensemble de l'imposition sur le revenu de 11,2 milliards d'euros, avec des effets positifs pour les revenus modestes et moyens et un alourdissement pour les ménages situés dans les déciles de revenus les plus élevés.

Le CPO ayant fait le choix de raisonner à rendement constant, la généralisation de la non-déductibilité **pourrait être neutralisée soit par une réforme du barème de l'impôt sur le revenu, par exemple en diminuant ses taux marginaux ou ses tranches, soit par une baisse des taux de la CSG, par exemple de 7,5% à 6,6% pour son taux normal.**

Enfin, le CPO s'est attaché à rechercher une **meilleure cohérence du système socio-fiscal pour les bas revenus, notamment en ce qui concerne les effets de seuil.** L'un des moyens de lisser les effets de seuil serait de mettre en place un système de « **sortie en sifflet** » de chaque mesure fiscale ou sociale en faveur des revenus modestes, que celle-ci existe sous la forme d'un abattement, d'une exonération ou d'un taux réduit.

Il s'agirait aussi de **généraliser le recours au revenu fiscal de référence** - le RFR - qui reflète plus fidèlement la capacité contributive du foyer (plus que la cotisation d'impôt sur le revenu ou la non-imposabilité) ; il pourrait progressivement devenir la référence pour l'octroi d'un

avantage fiscal ou social, quand celui-ci se fonde sur des critères de ressources. C'est d'ailleurs le RFR qui sert, à partir de 2015, à calculer le taux de CSG applicable aux retraités. Il a 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. A l'inverse 700 000 personnes supplémentaires ont été rendues éligibles au taux réduit de CSG plutôt qu'au taux plein.

*

On peut dire que le panorama des réformes, pour corriger les défauts de l'imposition des revenus en France est finalement vaste.

Ces réformes structurelles peuvent apparaître aujourd'hui nécessaires, dans leurs objectifs, pour refonder un « pacte fiscal », issu d'un impôt ancien à la progressivité émoussée, et d'une contribution plus récente, mais fondamentalement proportionnelle.

Avant de conclure, je souhaite évoquer deux considérations de méthode.

En premier lieu, il faut rappeler que **toute réforme fiscale d'envergure entraîne des transferts de charges entre ménages, puisqu'il s'agit précisément de répartir autrement la charge de l'impôt, en fonction des objectifs qu'on assigne.** Mais il est possible, de les amortir ou de les étaler dans le temps, 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.

En second lieu, il importe d'insister aussi sur **le temps nécessaire à la préparation et à la mise en œuvre des réformes**, comme nous l'enseignent les exemples étrangers que nous avons étudiés, où les réformes se sont souvent étalées sur plusieurs années.

En définitive, une fusion à terme de l'impôt sur le revenu et de la CSG est possible. Elle est complexe à mettre en œuvre, à la fois pour des raisons juridiques et dans le contexte économique et budgétaire actuel.

En conséquence, le CPO a exploré **la piste moins étudiée et néanmoins prometteuse d'une complémentarité cohérente des deux régimes d'imposition.**

En effet, des réformes à court et moyen terme sont envisageables, à prélèvement constant et sans attendre un changement global du système. Dans cette perspective, je vous rappelle les priorités identifiées, pour corriger les défauts les plus patents du système actuel :

- mettre en place l'imposition contemporaine des revenus,
- réduire le poids des dépenses fiscales dans l'impôt sur le revenu,
- universaliser et rendre plus équitable la CSG,
- supprimer la déductibilité de la CSG pour mieux articuler les deux impositions, en baissant à due concurrence l'impôt sur le revenu ou les taux de la CSG, afin d'assurer la neutralité de la mesure sur le plan budgétaire et pour le contribuable.

Je vous remercie de votre attention.