

Conseil des prélèvements obligatoires

# IMPÔT SUR LE REVENU, CSG QUELLES RÉFORMES ?

Synthèse

février 2015

## ■ AVERTISSEMENT

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). Le présent document est destiné à faciliter la lecture et l'exploitation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Seul le texte du rapport engage le Conseil.

# SOMMAIRE

<b>Introduction</b> .....	5
<b>1</b> Un « pacte fiscal » à rénover .....	7
<b>2</b> De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes .....	15
<b>Conclusion</b> .....	33



# INTRODUCTION

---

La commission des finances du Sénat a sollicité en novembre 2013 l'expertise du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) pour éclairer sa réflexion sur la cohérence et les réformes souhaitables de l'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 est 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.

Dans une première partie, le CPO a choisi d'éclairer le législateur à travers une approche historique et recensant

les grands principes autour desquels notre système d'imposition s'articule, et qui fondent le « pacte fiscal » entre l'Etat et les citoyens.

Dans une seconde partie, le rapport examine tout d'abord les réformes d'ensemble envisageables à moyen terme, pour unifier la fiscalité des revenus sur la base d'un IR rénové ou d'une CSG progressive, et identifie les difficultés pratiques ou de principe qu'il faudrait surmonter.

Un ensemble de réformes de plus court terme est enfin étudié par le CPO afin de renforcer la complémentarité de l'IR et de la CSG, ce qui pourrait constituer une voie médiane de réforme, alliant simplification et progressivité améliorée, à prélèvement constant.



# 1 Un « pacte fiscal » à rénover

## **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. Un IR au rendement affaibli par une base réduite et de trop nombreuses dépenses fiscales, et une CSG dont les taux proportionnels sont devenus élevés, ne permettent pas une articulation suffisante entre ces deux segments de l'imposition des revenus. Il en résulte un système de prélèvements sur les revenus des ménages sans lisibilité d'ensemble suffisante pour en favoriser la compréhension, sinon l'acceptabilité.

### ***La superposition de deux impositions ayant chacune leur logique***

Le système d'impôts directs mis en place en 1914 présentait déjà une structure duale : d'une part, un ensemble d'impôts, frappant, chacun, une catégorie de revenu selon des taux proportionnels différenciés et, d'autre part, un impôt général sur le revenu, qui se caractérisait par un

barème progressif à onze tranches, notamment par la prise en compte de charges de famille sous les formes d'un allègement sur le revenu imposable et d'une réduction d'impôt.

Malgré une tentative en 1948, l'unification de l'imposition des revenus ne fut obtenue que par la loi du 28 décembre 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques, qui a fixé le cadre de l'impôt sur le revenu tel que pratiqué aujourd'hui.

Dès la loi du 28 décembre 1990, la création de la CSG a été d'emblée placée dans la lignée des grandes réformes fiscales, répondant à la double nécessité de diversifier le financement de la protection sociale et de rénover l'imposition des revenus. Elle a en tout cas abouti au paradoxe de rétablir une forme de dualité du système d'imposition des revenus des ménages, avec un IR progressif et fortement concentré, et une CSG proportionnelle sur une assiette de type cédulaire plus large.

Imposition hybride, la CSG emprunte ses règles tantôt aux cotisations sociales, tantôt à l'IR. Parmi les trois contributions juridiquement dis-

## Un « pacte fiscal » à rénover

tinctes 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, retenues à la source. 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.

### 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
<b>Total</b>		<b>90,9</b>

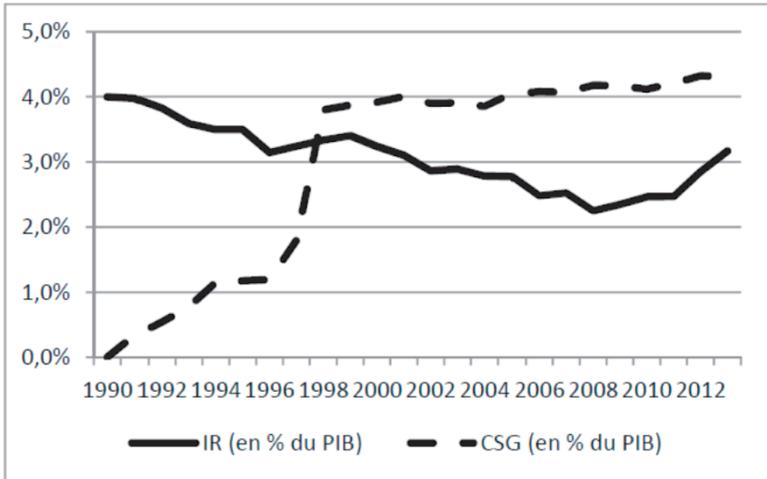
Source : Direction de la sécurité sociale

La CSG a d'ailleurs pris rapidement le dessus, avec l'augmentation rapide de ses taux et la poursuite de l'élargissement de son assiette, qui lui a permis

de dépasser dès 1998 le rendement de l'IR, malgré un ressaut de ce dernier depuis 2011.

## Un « pacte fiscal » à rénover

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)

Il existe un certain nombre de prélèvements sociaux suivant la même logique que la CSG et portant 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, comme la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), ou les contributions de solidarité pour l'autonomie. Cet ensemble de taxes additionnelles affectées à la sécurité sociale représente 17,8 milliards d'euros en 2013.

La CSG 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. Il semble difficile d'aller au-delà, compte tenu de la charge qu'elle fait peser sur les revenus, sans prendre en compte, en raison de son caractère strictement individuel, la capacité contributive du foyer fiscal.

## Un « pacte fiscal » à rénover

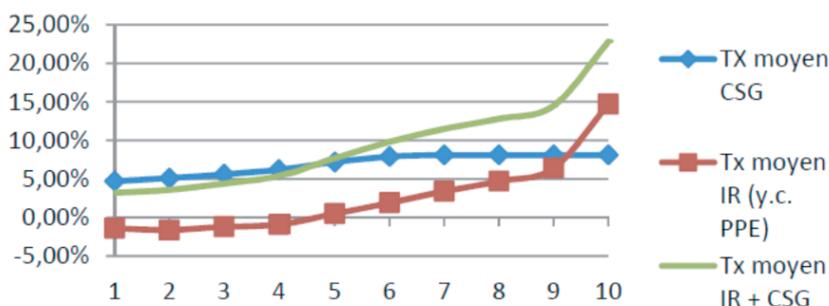
### **Une fiscalité des revenus progressive mais relativement peu redistributive**

Le caractère redistributif des politiques publiques ne s'analyse pas à la lumière de la seule progressivité du système de prélèvements, mais aussi au regard de la redistribution par les prestations sociales, qui contribue deux fois plus à la réduction des inégalités de niveau de vie que la fiscalité assise sur les revenus des ménages.

Le degré de progressivité de l'imposition sur le revenu a beaucoup évolué dans le temps. La diminution du poids relatif de l'IR, sous l'influence des baisses de taux et du mitage de l'as-

siette, 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 non du niveau des revenus, cette progressivité demeure néanmoins limitée.

Taux moyen d'imposition IR, CSG, IR+CSG (2013)



Source : Direction générale du Trésor

Compte tenu du caractère globalement proportionnel de la CSG, la progressivité de l'imposition sur le revenu repose essentiellement sur l'IR, acquitté par moins d'un contribuable sur deux, et fortement concentré sur le haut de la distribution.

Cette progressivité s'infléchit néanmoins dans le dernier centile de revenus. 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 90ème 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 diminuer, compte tenu du plafonnement de ces avantages, les taux d'imposition moyens du dernier centile dépendent largement de la fiscalité hétérogène applicable aux revenus financiers. On observe ainsi une régressivité de l'IR à partir du dernier millime de la distribution des revenus, compensée toutefois par les prélèvements sociaux applicables aux revenus du capital, qui ne supportent pas en amont de cotisations sociales.

## **Les principes fondateurs d'un « pacte fiscal » rénové**

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. Elle devrait s'inscrire dans le respect de grands principes qui régissent l'imposition des revenus, tout en adaptant ses modalités aux enjeux économiques et sociaux contemporains.

## ***Redonner lisibilité et cohérence à l'imposition des revenus***

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

Bien qu'il s'agisse d'une notion extrêmement vaste et complexe, un impôt efficace serait 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. Mais, il est difficile d'allier dans un seul et même impôt ces critères exigeants et parfois divergents. Une diversification des impôts par le législateur a eu en revanche le mérite d'équilibrer ces critères en tentant de créer un « pacte fiscal » dont les déterminants prennent en considération les ressources de l'État, le contrat social et l'espace économique.

## ***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.

## Un « pacte fiscal » à rénover

Selon une jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel, l'article 13 de la Déclaration de 1789 exige, 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 différents. Le quotient conjugal illustre ce principe : une personne seule se voit attribuer une part tandis qu'un couple soumis à imposition commune se voit attribuer deux parts.

Le système du quotient familial vise également à adapter le montant de l'IR aux facultés contributives de chaque foyer fiscal, en s'assurant que la progressivité fiscale est la même, quelle que soit la composition de la famille. Il assure donc une redistribution horizontale en allégeant fiscalement les charges de famille, sous un plafond instauré en 1981 et régulièrement abaissé depuis.

Il serait toutefois 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.

La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques est un principe, dégagé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel à l'occasion de la création de la CSG. 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 inconstitutionnel : l'IR pourrait 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 donnée à l'article 13 de la Déclaration de 1789. La CSG peut comporter un taux unique (pour chaque catégorie de revenus) 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 ou son rendement, soit d'augmenter trop fortement le taux proportionnel de la CSG.

### **Prendre en compte les effets de seuil**

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

L'entrée dans le barème de l'impôt sur le revenu se révèle en particulier peu lisible pour les ménages, et la décote qui la retarde ne fait qu'en amplifier la brutalité, particulièrement avec la suppression de la tranche à 5,5 % et l'aménagement de la décote prévus par la loi de finances pour 2015.

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

D'autres dispositifs d'allègement sont, en effet, accordés en fonction du revenu fiscal de référence ; ils peuvent amplifier ces effets de seuil lorsqu'ils sont supprimés, une fois les plafonds dépassés : c'est le cas des exonérations de taxe d'habitation ou de 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 miner l'acceptabilité de l'impôt comme son efficacité économique.

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.

### **Préserver l'autonomie du financement de la protection sociale par l'imposition**

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

L'évolution à long terme est globalement marquée par la diminution de la part des cotisations, même si celles-ci continuent à avoir une grande importance au sein des recettes d'une protection sociale. La part de la CSG et des impôts et taxes affectées représentait ainsi en 2011 le tiers du financement de la protection sociale, contre 5% en 1990.

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, dont la lisibilité favorise aujourd'hui l'acceptabilité.

## Un « pacte fiscal » à rénover

---

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, mais le principe d'une affectation a priori d'une fraction d'un nouvel impôt à la sécurité sociale constituerait une garantie substantielle, par exemple en prenant une base équivalente aux recettes de CSG avant réforme, complétée par une règle d'indexation.

tation a priori d'une fraction d'un nouvel impôt à la sécurité sociale constituerait une garantie substantielle, par exemple en prenant une base équivalente aux recettes de CSG avant réforme, complétée par une règle d'indexation.

## 2 De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

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

La réforme du système d'imposition des revenus a fait l'objet de nombreuses réflexions parlementaires, administratives ou académiques<sup>(1)</sup>. 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, dans le débat public, 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.

À partir des travaux existants, le CPO a identifié deux grands scénarios de fusion, issus d'un IR rénové ou d'une CSG progressive, au sein d'un impôt juridiquement unique, avec une variante correspondant à la coexistence de deux prélèvements distincts.

### **Une imposition unifiée sur la base d'un IR rénové**

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

L'obstacle principal 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 plus d'une dizaine de prélèvements additionnels à cette dernière.

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

---

(1) Rapport d'information n° 3779 fait par Didier Migaud, député, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur « Le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG », Mars 2007.  
Camille Landais, Thomas Piketty, Emmanuel Saez « Pour une révolution fiscale – Un impôt sur le revenu pour le XXIème siècle », Seuil, 2011.

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

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 situation.

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

La fusion serait en outre 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, par exemple en matière de contributions salariales aux plans d'épargne retraite collectifs qui sont assujetties à la CSG mais exemptées d'IR.

Il va de soi que la fusion autour de l'IR devrait conduire à diminuer fortement le poids des niches fiscales afin d'aboutir notamment à une augmentation du taux moyen d'IR payé par les derniers déciles de revenus. Plus qu'un obstacle à la fusion des impositions

sur le revenu, cette réforme 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.

En cas de fusion, les modalités différentes de recouvrement de l'IR, de la CSG et de ses taxes additionnelles posent immédiatement la question de la généralisation de la retenue à la source comme une modalité souhaitable de mise en œuvre de la fusion.

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 s'avère complexe et mériterait d'être échelonnée dans le temps, les difficultés juridiques qu'elle pose n'apparaissent pas insurmontables.

Au regard des différences actuelles d'assiette et de barème entre l'IR et la CSG, leur fusion entraînerait nécessairement des transferts de charge importants entre contribuables.

L'existence de ces transferts est inhérente aux réformes fiscales d'ampleur, qui visent précisément à répartir autrement la charge de l'impôt, en fonction des objectifs assignés. Le législateur pourrait prévoir d'ailleurs des compensations partielles ou temporaires. Parmi les recommandations

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

méthodologiques faites par l'OCDE, sur la base d'une évaluation des réformes systémiques, 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 : étalement sur plusieurs années de l'année de double imposition, et du coût des dépenses fiscales sur « l'année blanche », échelonnement dans le temps des conséquences pour les perdants de la réforme fiscale.

Un système de « filet fiscal », pourrait être envisagé pour garantir 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 dû. Le cas échéant, certains contribuables pourraient bénéficier d'une compensation permanente : les retraités, en particulier les plus modestes, et les chômeurs, pour la perte des avantages d'un taux réduit ou d'une exonération de CSG.

**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 actuelles de l'IR ou la nécessité de transposer pour des raisons constitutionnelles certaines de ses caractéristiques à la CSG (familialisa-**

**tion 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 celles de la CSG.**

### ***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.

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, « *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* ».

De nombreux canaux permettraient de moduler la progressivité de la CSG, à rendement constant, en fonction des revenus pris en compte, du barème choisi, de la mise en place éventuelle d'un plafond d'exonéra-

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

tion. Par exemple, l'instauration d'un barème commun 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'IR (création ou suppression de niches fiscales, plans généraux de baisses d'impôts) affecte directement l'assiette de la CSG.

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 guère d'envisager la disparition totale de l'IR.

Une des voies pour lever l'obstacle de la prise en compte des capacités contributives du foyer serait de créer un abattement transmissible entre conjoints, et d'en prévoir un pour les enfants, ce qui supposerait, à rendement constant, d'augmenter le taux hors abattement.

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.

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 salariale, des contributions des employeurs à la prévoyance 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 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 spécifiques.

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.

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 poseraient alors les questions de la transmission d'informations concernant la vie privée du contribuable. Sur ce point, le CPO avait indiqué, dans son 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. 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. Par les informations qu'elle contiendra, l'ACOSS et les URSSAF auraient directement connaissance de l'ensemble des revenus salariaux perçus par chaque cotisant.

**À la question posée par la commission des finances du Sénat de savoir si l'instauration d'une CSG progressive constitue une alternative à une fusion sur la base de l'IR, le CPO estime 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 poserait des problèmes importants de principe et de faisabilité, empêchant sans doute une disparition totale de l'IR.**

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

A défaut de réformes d'ensemble, la nécessité de donner une plus grande cohérence à l'imposition des revenus pourrait se traduire à plus brève échéance par un ensemble planifié de réformes à prélèvement constant. 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.

### **La dualité de l'imposition des revenus, atout pour des réformes**

Parmi les scénarios de mise en œuvre d'une fusion de l'IR et de la CSG, certaines variantes envisagent de conserver la dualité du système, pour faire de la CSG un acompte, prélevé à la source, de l'IR.

C'est ainsi, par exemple, que le rapport inter-administratif<sup>(2)</sup> de 2012 envisageait un scénario dans lequel la CSG et la CRDS restaient retenues à la source sur les revenus de l'année n, tandis que l'impôt global sur le revenu de l'année n était liquidé en n+1 selon le barème progressif de référence. Ce scénario prévoyant de conserver 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 présentait l'avantage d'être relativement simple et sans mise en œuvre d'une retenue à la source pour l'IR.

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 sein), elle ne constituait plus un impôt autonome : les contribuables auraient imputé 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 à acquitter.

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 aurait été inférieur à 8 %, ce qui limitait sa progressivité. Cette hypothèse ne semble pas pouvoir déboucher sur une réforme distincte 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 les complémentarités fortes susceptibles d'être approfondies entre l'IR et la CSG.

### **Un IR élargi sur ses bases et appliqué aux revenus de l'année en cours**

L'élargissement de l'assiette de l'IR, pour la rapprocher de celle de la CSG, constitue la principale voie de réforme, avec, le cas échéant, retenue à la source, où à tout le moins imposi-

(2) Rapport inter-administratif au Parlement « Les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée », janvier 2012, non publié à ce jour.

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

tion contemporaine des revenus. Enfin, des marges éventuelles d'individualisation de l'IR existent, dans le cadre familial et progressif de l'imposition des revenus.

### *Le fardeau des dépenses fiscales*

L'élargissement de l'assiette de l'IR implique la suppression d'un grand nombre des dépenses fiscales qui affectent le rendement de l'IR.

L'évaluation la plus complète remonte à 2011<sup>(3)</sup> ; elle avait permis d'étudier 470 dépenses fiscales et 68 niches sociales. La loi de finances pour 2015 chiffre les dépenses fiscales concernant l'IR à 34 milliards d'euros, dont huit ont un coût supérieur à 1 milliard.

Les dépenses fiscales faisant également office d'instruments de politique économique, leur disparition totale apparaît peu réaliste voire, pour certaines, peu souhaitable.

La réduction ou le plafonnement des dépenses fiscales en matière d'IR pourrait se traduire par des objectifs chiffrés et phasés dans le temps, avec par exemple un objectif de réduction de 10% de leur montant par an. Parmi les questions à trancher figurent celle de l'abattement forfaitaire de 10 % applicable pour l'IR au titre des frais

professionnels, à comparer à celui de 1,75% existant pour la CSG, de même que celle de l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite existant en matière d'IR, qui n'a pas d'équivalent en matière de CSG.

### *L'imposition contemporaine des revenus*

Le prélèvement en année n de l'impôt sur les revenus de l'année n-1 présente de nombreux inconvénients, qui sont parfaitement répertoriés. En matière de politique économique, ce décalage dans le temps contrarie en effet le pilotage en temps réel, d'une politique de relance économique ou de soutien aux bas revenus.

Les inconvénients du décalage dans le temps sont également très pénalisants pour certains contribuables, notamment les plus modestes et ceux qui connaissaient de fortes variations de revenus ou qui perdent leur emploi. Des mécanismes permettant de payer ses impôts par avance ou d'ajuster le prélèvement aux ressources réelles existent, mais ils restent peu utilisés. Les contribuables ont en revanche largement recours au processus du paiement mensualisé, même s'il ne permet pas de supprimer les inconvénients liés à l'année de décalage.

(3) Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, 2011.

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

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 de l'année  $n+1$ , une fois l'impôt final liquidé. Cette étape présenterait l'avantage d'éviter, dans un premier temps, les difficultés liées à l'introduction d'un tiers payeur.

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. Il n'est en effet pas concevable de faire supporter aux contribuables une double taxation, le passage à une imposition des revenus courants suppose immanquablement de gérer l'année de transition, ou « année blanche », au cours de laquelle on taxerait les revenus de l'année  $n$ , sans négliger pour autant la créance sur les revenus de l'année  $n-1$ .

L'impact budgétaire sur les années  $n-1$  et  $n$  ne serait pas nul, pour les ménages dont les revenus sont irréguliers ou qui transitent entre deux statuts d'emploi. Mais la question est surtout de prévenir un éventuel effet

d'aubaine pour les contribuables bénéficiaires de mesures de défiscalisation en année  $n$ .

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, ou le risque d'une hausse du travail non déclaré dans le secteur des emplois familiaux.

**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.**

### **Les marges d'individualisation de l'IR**

Si le passage à un système d'imposition individualisé, tel qu'il existe dans de nombreux pays, est difficilement envisageable dans le cadre constitu-

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

tionnel actuel, des adaptations des mécanismes de familialisation et de conjugalisation de l'IR restent possibles.

### *L'information plus complète du contribuable*

Améliorer l'information du citoyen-contribuable, par exemple en faisant figurer sur son avis d'imposition ou de non-imposition le montant de CSG acquitté permettrait de lutter contre l'idée reçue que moins de la moitié des ménages acquittent des impôts sur leurs revenus.

### *L'option d'une imposition individuelle à l'IR*

Dans certains pays, comme en Allemagne ou aux Etats-Unis, existe 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.

L'individualisation partielle de l'imposition pour les couples pourrait être introduite, à l'instar de certains

contrats de mariage qui prévoient 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. 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.

### *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.

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. Rien n'empêcherait le législateur dans le cadre constitutionnel actuel d'en plafonner davantage le montant.

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

### *L'adaptation de la fiscalité des familles*

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 être transposées en France. Ces systèmes d'abattements/crédits sont 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, au cœur du modèle familial d'imposition français, qui propose des échelles implicites d'équivalence relativement cohérentes sous plafond de ressources.

Le quotient familial est néanmoins susceptible d'évolutions, pour 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, et qui sont pour certaines contestées dans leur principe.

Ainsi, pourrait-on plafonner par exemple certains avantages (part du 3<sup>ème</sup> 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.

### **L'aménagement de la progressivité de la CSG**

La CSG combine plusieurs éléments de progressivité, que la Cour des comptes a estimé « sans cohérence d'ensemble » : la CSG sur les retraites et les allocations chômage se caractérise par trois taux applicables selon le niveau de revenu, cette progressivité est définie non par tranches mais au premier euro ; le taux de la CSG sur les revenus du capital, plus élevé que sur 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 accentue enfin également 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. 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.

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

### **Une CSG universelle et plus progressive**

#### *Un taux minimum de CSG*

La CSG ayant été conçue sciemment comme un palliatif de 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.

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 concepteurs. En 2008, 4,5 millions les retraités étaient exonérés de CSG et 1,7 million bénéficiaient d'un taux réduit, sur les 11,7 millions de pensionnés résidant en France métropolitaine. 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.

Un taux minimum de CSG - de 1 % -, pourrait le cas échéant être créé, afin que chaque contribuable supporte au moins une imposition sur son revenu, tout en compensant cet effort par une augmentation des allocations, pour les bas revenus qui en étaient jusqu'à exonérés.

#### *Fusionner les prélèvements voisins de la CSG*

Malgré la simplification qu'apporterait une fusion de la CRDS dans la CSG, elle apparaît difficile à envisager, en raison de son assiette plus large,

mais surtout de sa durée de vie liée à l'échéance de la dette sociale.

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 sur les allocations de préretraite des retraités imposables à l'impôt sur le revenu. Ces mesures contribueraient au chantier de simplification de la paie et des déclarations sociales ouvert par le gouvernement en décembre 2014.

Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital, aujourd'hui au nombre de cinq (CSG, CRDS, prélèvement social, CSA, prélèvement de solidarité), sont complexes et difficilement compréhensibles. Leur fusion dans la CSG, augmentée à due proportion, gagnerait en compréhension et en transparence, notamment pour comparer l'imposition des revenus du travail à celle des revenus du capital.

#### *La refonte des taux de CSG sur les revenus de remplacement*

La création de taux intermédiaires de CSG sur les revenus de remplacement - entre l'exonération totale, le taux réduit et le taux normal - amplifierait la progressivité pour les chômeurs et les retraités tout en atténuant les effets de seuil existants, qui affectent particulièrement les revenus modestes.

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

### Rappel des règles en matière de CSG sur les revenus de remplacement (2014)

- 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.
- Etaient 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.

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.

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, selon leur nature.

### ***L'extension des taux différenciés de CSG à tous les revenus d'activité***

En 2007, une simulation du coût budgétaire d'une extension du système de taux différenciés de CSG à tous les revenus assujettis à la CSG avait conduit à écarter cette option, trop coûteuse, pour lui préférer l'intégration de la prime pour l'emploi (PPE) au sein d'un système fiscal simplifié par la fusion entre l'IR et la CSG.

Un système proche mais prévoyant une compensation de la perte de recettes par des hausses de CSG équivalentes sur les revenus supérieurs avait été proposé lors des discussions

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

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'augmenter les taux de CSG pour compenser la perte de recettes résultant du barème progressif proposé. Avec ce barème, 50 % des contribuables auraient vu leur montant de CSG baisser (de l'ordre de 30 euros par mois pour un célibataire au SMIC), contre 30 % voyant le montant de leur CSG augmenter. Il prévoyait une correction « conjugale » en année n+1 dans le cadre de l'IR et une correction « familiale » sous la forme d'un crédit d'impôt forfaitaire par enfant ou par personne à charge, financé par la suppression de la PPE. Un mécanisme de ce type aurait entraîné une hausse très significative de CSG pour les trois derniers déciles de revenus.

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, elle suggérerait d'ajouter une cinquième tranche à partir de revenus supérieurs à environ 30 000 euros, avec un taux de 9 %. Cette solution était considérée comme une évolution plus pertinente que la hausse de la CSG sans distinction du niveau de revenus.

La mise en place d'un barème progressif de la CSG sur les revenus d'activité modifie la nature de 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, qui ne bénéficie aujourd'hui qu'aux seuls revenus de remplacement, pourrait mieux s'envisager, en dépit de son coût.

### *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, une piste serait de moduler les taux selon les assiettes : 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. Cette solution devrait cependant tenir compte des faibles marges de manœuvre pour augmenter les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine, proches du seuil considéré comme confiscatoire par le Conseil constitutionnel.

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

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 plus haut, doivent tenir compte de l'exigence constitutionnelle de prise en compte des facultés contributives des contribuables. 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.

### *Une imposition duale des revenus plus cohérente*

Les différentes réformes de l'IR et de la CSG devraient être complétées par leur mise en cohérence. Ainsi, la suppression de la déductibilité partielle de la CSG à l'IR conduirait à renforcer le caractère progressif et familial de l'ensemble. Cette meilleure articulation entre l'IR et la CSG devrait aussi intégrer une réflexion spécifique sur les bas revenus, visant à limiter les effets de seuil, ce qui favoriserait la linéarité du système progressif d'imposition des revenus.

### *La question de la déductibilité de la CSG*

Les différentes hausses de taux de CSG ont créé un régime de déductibilité partielle - différent selon les catégories -, source de confusion pour le contribuable.

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

### 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)

À l'origine, la non-déductibilité totale de la CSG avait été considérée comme une solution logique 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.

Si elle avait été mise en œuvre en 2014, 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. Malgré la fragilité des hypothèses simplificatrices retenues, la suppression de la déductibilité de la CSG augmenterait la pression fiscale sur toutes les catégories de revenus :

les recettes d'impôt s'accroîtraient d'un montant d'environ 7,2 % pour les revenus d'activité et les pensions, mais pour des raisons différentes (hausse du taux de CSG non déductible pour les actifs et pertes des taux réduits et exonérations de CSG pour les retraités).

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 modestes.

La suppression non compensée de la déductibilité se traduirait par des effets redistributifs importants sur le montant de l'IR. Toutes choses égales par ailleurs, les déciles des tranches

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

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 seraient limitées pour les foyers des trois premiers déciles, que ce soient les célibataires ou les couples, avec ou sans enfants.

Une diminution de l'ensemble des taux marginaux de l'IR et une hausse des seuils d'entrée dans les tranches d'imposition permettrait de maintenir un rendement fiscal constant. 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) serait ainsi neutralisé.

L'autre moyen de maintenir constant le rendement global de l'ensemble CSG et IR serait de baisser les taux de CSG dans une proportion de 12%, ou faire passer son taux principal de 7,5% à 6,6%, la baisse consécutive des recettes de la CSG étant compensée par une augmentation du rendement de l'IR.

**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.**

**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 bien faire comprendre et accepter cette réforme.**

### *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. La mobilité plus forte des contribuables et des revenus concernés justifie que certains pays taxent le capital à taux constant, dans un esprit proche du mécanisme du prélèvement libératoire applicable en France jusqu'en 2012.

En France, 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 les marges d'augmentation sont réduites.

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

### 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

Lorsque l'on procède à une approche économique de l'imposition du capital, incluant l'ensemble des prélèvements sur les revenus taxés, y compris à l'IS pour les dividendes par exemple, on aboutit à des taux marginaux encore supérieurs<sup>(4)</sup>.

Toutefois, l'unification des prélèvements sociaux, pour une meilleure lisibilité, la réforme de la taxation des plus-values mobilières pour une plus grande équité prolongeraient leur ali-

gnement sur les prélèvements sur les revenus d'activité.

#### **Une meilleure cohérence du système socio-fiscal, en particulier pour les bas revenus**

Les effets de seuil en bas de barème, qui concernent autant la fiscalité que les allocations et les prestations, peuvent se cumuler et brouiller la lisibilité du système socio-fiscal, pour les bas revenus.

(4) Rapport inter-administratif au Parlement, janvier 2012, op. cit.

## De la réforme d'ensemble à un ensemble de réformes

---

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 pour les bas revenus, que celle-ci soit un abattement, une exonération ou un taux réduit<sup>(5)</sup>.

Le revenu fiscal de référence (RFR) devrait par ailleurs constituer le critère central d'évaluation des ressources d'un foyer. Il comprend en effet 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 prévus 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.

Au demeurant, le changement de mode de calcul de la CSG pour les retraités dans la LFSS pour 2015, qui s'appuie désormais sur le RFR, et non plus sur le montant d'impôt payé, 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. 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.

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 du présent 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 meilleure articulation entre eux, en particulier en ce qui concerne les allocations logement avec la nouvelle « prime d'activité » appelée à remplacer la PPE et le RSA « activité ».

---

(5) Rapport du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, présidé par Dominique Lefebvre et François Auvigne, avril 2014.

# CONCLUSION

**L**e 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 émoussée, 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.

# CONCLUSION

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 fis-

cales 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 en outre 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 à une réforme d'ensemble, fusionnant à terme l'imposition des revenus, et pourrait même en constituer une étape préparatoire.