

CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

**IMPOT SUR LE REVENU,
CONTRIBUTION SOCIALE GENERALISEE (CSG) :
QUELLES REFORMES ?**

Rapport particulier

**LES ENJEUX D'UNE REFORME DE L'IMPOT SUR LE REVENU
ET DE LA CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE
(PARTIE I : RETROSPECTIVE)**

**Anne-Céline DIDIER
Administratrice du Sénat**

(avec la collaboration de Louis-Vladimir VANDERMEERSCHEN)

Mai 2014

*Ce rapport est établi sous la seule responsabilité de son auteur.
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.*

SYNTHÈSE

L'histoire de l'impôt sur le revenu (IR) français rappelle 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 (l'IR) et un impôt de type cédulaire, proportionnel et individualisé (la contribution sociale généralisée – CSG), peut donner le sentiment d'un « retour en arrière ». Ainsi, l'idée d'une fusion de l'IR et de la CSG émergea rapidement après la création de la nouvelle contribution sociale en 1991.

À l'origine, la CSG fut conçue comme un prélèvement dédié au financement de la protection sociale, de substitution aux cotisations et d'un faible niveau mais pesant sur l'ensemble des revenus, y compris les revenus de remplacement et les revenus du patrimoine, échappant 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 nécessaires 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 relativement médiocre, son produit est fortement concentré. De plus, les nombreux mécanismes de personnalisation et la multiplication des dépenses fiscales rendent cet impôt peu lisible pour le contribuable et contribuent à réduire son assiette, déjà relativement étroite. De plus, la réforme du barème de 2006 a en partie atténué la progressivité de l'IR. Cependant, les mesures prises depuis 2011 afin de consolider les finances publiques ont accru de façon significative les recettes de cet impôt. Il est impossible à ce stade de tirer des conclusions définitives des prévisions pour 2013 et 2014, mais elles semblent *a priori* démentir l'idée d'un déclin de l'IR.

C'est à partir du milieu des années 2000, en lien avec la question de la généralisation du prélèvement à la source, que l'éventuel rapprochement entre l'IR et la CSG devient une question récurrente dans le débat public. Toutefois, elle est invoquée 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 regroupés en trois grands types de schémas : une imposition unique issue de la CSG, une imposition unique issue de l'IR réformé et une imposition unique à deux niveaux avec la CSG comme base du nouvel impôt.

Dans tous les cas de fusion au sens strict des assiettes et d'unification des règles de l'IR et de la CSG, la plupart des travaux académiques et administratifs soulignent les nombreuses difficultés d'un tel exercice. L'impossibilité de maîtriser entièrement les transferts qu'occasionnerait la définition d'une assiette unique est certainement l'obstacle le plus important à la fusion, au-delà des risques budgétaires et des enjeux de gouvernance de 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 long terme, comportant intrinsèquement une part de risques, en raison de l'ampleur des masses financières en jeu. Sans être impossible, la perspective d'une telle réforme apparaît d'autant plus délicate après une période de hausse importante des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages.

Les propositions en faveur d'une plus grande progressivité de la CSG, si elles sont parfois présentées comme une alternative à la fusion de l'IR et de la CSG, ne recourent qu'en partie la problématique d'unification des impôts directs pesant sur les ménages. Les études réalisées confirment que les évolutions en ce sens répondraient difficilement aux objectifs de simplification et de cohérence souvent mis en avant pour défendre l'idée d'une fusion.

Une meilleure articulation entre l'IR et la CSG pourrait constituer une voie alliant simplification et progressivité accrue de l'ensemble du système d'imposition des ménages. Cette piste a principalement été étudiée à travers la question du régime de déductibilité de la CSG, avec comme objectif une autonomie la plus large possible des deux prélèvements. En revanche, 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 peu explorés.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	3
INTRODUCTION	9
PARTIE I : RÉTROSPECTIVE DES ENJEUX D'UNE RÉFORME DE L'IR ET DE LA CSG	10
1. Un système d'imposition des revenus des ménages original et en évolution constante.....	10
1.1. La superposition de deux impositions conçues selon des logiques propres	10
1.1.1. L'émergence de l'impôt sur le revenu unique, progressif et familial.....	10
a) 1914-1917 : les prémises de l'IR moderne.....	10
b) L'échec de l'unification de l'imposition des revenus en 1948.....	11
c) La réforme de 1959 : l'affirmation d'un impôt unique sur le revenu	13
1.1.2. La création d'une imposition individualisée et proportionnelle, affectée à la sécurité sociale : la contribution sociale généralisée (CSG)	14
a) Les antécédents de la CSG.....	14
b) Les débats relatifs à l'instauration de la CSG.....	15
c) Le cadre fixé par la loi de finances pour 1991.....	18
1.2. Le lent déclin de l'impôt sur le revenu ?	21
1.2.1. Les principales évolutions du barème général	21
1.2.2. La complexification des mécanismes de personnalisation et la multiplication des dispositifs dérogatoires.....	24
a) Le quotient familial.....	24
b) Les dépenses fiscales rattachées à l'IR.....	29
c) La décote	31
d) La prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active « activité ».....	32
1.2.3. Des critiques récurrentes à nuancer au regard des évolutions récentes	35
1.3. La montée en puissance de la CSG et de ses déclinaisons	38
1.3.1. Des augmentations successives de taux et des élargissements d'assiette.....	38
1.3.2. Des aménagements tendant à modérer l'universalité et la proportionnalité de la CSG .	42
1.3.3. La création de nouvelles contributions sociales sur le modèle de la CSG.....	44
a) La contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).....	44
b) Les contributions de solidarité pour l'autonomie.....	45
c) Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital	45
d) Les prélèvements sociaux sur les paris en ligne	46

1.4. Une modification de l'équilibre entre impositions progressive et proportionnelle qui ne remet pas en cause la progressivité d'ensemble du système d'imposition des ménages	47
1.4.1. La modification de la structure des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages	47
1.4.2. Un système d'imposition des ménages qui demeure progressif	49
2. Le rapprochement entre l'IR et la CSG, un débat ancien et récurrent, qui a donné lieu à diverses pistes d'évolution, seulement en partie explorées	50
2.1. La fusion de l'IR et de la CSG : le modèle idéal de l'impôt unique ?	50
2.1.1. Un projet au service de divers objectifs	50
a) La recherche d'une plus grande cohérence et d'une meilleure lisibilité du système fiscal	50
b) La recherche d'une base d'imposition plus large	52
c) La recherche d'une plus grande progressivité	53
d) La recherche d'une familialisation de la CSG	54
2.1.2. La fusion : un concept plus ou moins large, des modalités de mise en œuvre multiples	54
2.1.3. Une question étroitement liée à celle de la retenue à la source	58
a) La généralisation du prélèvement à la source : une modalité de mise en œuvre privilégiée de la fusion de l'IR et de la CSG	58
b) La fusion comme conséquence souhaitable de la retenue à la source	59
2.1.4. Les principales difficultés et les risques identifiés par les travaux existants	59
a) La fusion des assiettes : un chantier lourd	59
b) ... qui pose la question du devenir d'une multitude de dispositifs dérogatoires et du quotient familial	63
c) Des conséquences en termes de transferts difficilement maîtrisables	64
d) La question de l'autonomie et de la gouvernance de la sphère sociale	67
e) Les risques budgétaires d'une fusion	69
2.2. La CSG progressive : une modalité de mise en œuvre de la fusion ou une alternative ? ...	70
2.2.1. Une option restée longtemps en sommeil après la censure de la « ristourne dégressive » de CSG	70
2.2.2. Les voies de transformation de la CSG en impôt progressif	72
a) L'application d'un barème progressif à l'ensemble des revenus assujettis à la CSG	72
b) L'application d'un abattement forfaitaire couplé à un taux unique	76

2.2.3. Les propositions d'aménagement visant à accroître la progressivité de la CSG.....	77
a) Une modulation accrue des taux de CSG selon la provenance des revenus.....	77
b) La refonte des taux de CSG sur les revenus de remplacement.....	78
c) Les modifications du dispositif d'abattement pour frais professionnels.....	78
2.3. Les propositions en faveur d'une double imposition plus cohérente : une voie médiane relativement peu explorée.....	80
2.3.1. La question centrale du régime de déductibilité de la CSG.....	80
a) Des préconisations anciennes de clarification des relations entre l'IR et la CSG	80
b) Les effets de la suppression de la déductibilité de la CSG des revenus imposables à l'IR	82
2.3.2. L'IR et la CSG comme éléments complémentaires d'un schéma d'imposition des revenus renouvelé	83
a) La CSG comme impôt de base du nouveau système fiscal français, complété par un IR à trois tranches	83
b) La CSG comme acompte d'un impôt sur le revenu global	84
ANNEXE I : Données relatives à l'impôt sur le revenu 2012 (revenus 2011).....	86
ANNEXE II : Données relatives à la CSG.....	88
ANNEXE III : Bibliographie	90

INTRODUCTION

Le présent rapport particulier a pour objet d'analyser les enjeux généraux d'une réforme de l'imposition des revenus des ménages, et plus particulièrement d'une fusion de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG), tant sur la base des évolutions et des débats passés que d'un point de vue prospectif.

Le champ retenu pour le présent rapport est celui de l'impôt sur le revenu, de la contribution sociale généralisée et des autres contributions sociales similaires (notamment la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et les prélèvements sociaux sur les revenus du capital). Les cotisations de sécurité sociale ne sont évoquées qu'en tant qu'éléments de contexte ou de comparaison. La taxe d'habitation est quant à elle exclue de cette étude. En tant qu'impôt direct local, elle soulève des questions d'autonomie fiscale locale délicates. En outre, son éventuelle réforme fait actuellement l'objet de discussions au sein du Comité des finances des locales.

La première partie du rapport constitue une mise en perspective historique des réflexions concernant un rapprochement de l'IR et de la CSG. La fusion de l'IR et de la CSG renvoie un effet à une problématique ancienne du système fiscal français : celle de l'unification des impositions du revenu des ménages.

Les analyses présentées dans la première partie 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 Conseil des prélèvements obligatoires relatif à la progressivité et aux effets redistributifs des prélèvements obligatoires sur les ménages présenté en 2011.

Les débats et travaux parlementaires constituent également une source importante de ce rapport, en complément des rapports administratifs, articles et études universitaires ayant proposé des évolutions conjointes de l'IR et de la CSG depuis le début des années 1990.

La première partie « rétrospective » du présent rapport particulier se décompose en deux temps :

- tout d'abord, le rapport rappelle les origines et les grandes évolutions de l'IR et de la CSG, qui ont contribué à modeler l'architecture actuelle du système d'imposition des ménages ;
- ensuite, la question du rapprochement entre ces deux impôts est analysée, que ce soit en vue d'une unification, d'une plus grande progressivité de la CSG ou d'une meilleure articulation.

Une seconde partie « prospective », qui sera présentée ultérieurement au CPO, étudiera les conditions de mise en œuvre des scénarios de réforme sélectionnés.

PARTIE I : RÉTROSPECTIVE DES ENJEUX D'UNE RÉFORME DE L'IR ET DE LA CSG

1. Un système d'imposition des revenus des ménages original et en évolution constante

1.1. La superposition de deux impositions conçues selon des logiques propres

1.1.1. L'émergence de l'impôt sur le revenu unique, progressif et familial

a) 1914-1917 : les prémisses de l'IR moderne

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 indiciaires**, permettant d'apprécier de façon très imprécise leur capacité contributive. Reposant sur le **principe de la « répartition »**¹, 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 »² 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* »³.

¹ 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.

² Les « quatre vieilles » continuèrent néanmoins d'exister en tant qu'impôts locaux.

³ 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** ; l'impôt général sur le revenu touchait le revenu global du contribuable selon un barème progressif à onze tranches, le **taux marginal variant de 0 % à 12,5 %**⁴ ;
- sa **personnalisation**, c'est-à-dire la prise en compte de la situation personnelle du contribuable et notamment de sa situation familiale. Dans le cas de l'impôt général sur le revenu, les charges de famille étaient prises en compte sous la forme d'un allègement sur le revenu imposable et d'une réduction d'impôt ;
- 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 : il était **à la fois plus productif et plus juste**. Il permettait d'accroître de façon significative les recettes de l'Etat, 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 »**⁵ 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. Durant cette période, le thème de la fraude fiscale devint également un enjeu majeur du débat public, même si l'ampleur réelle de cette fraude n'était pas aussi importante que la représentation qui en était faite⁶.

b) L'échec de l'unification de l'imposition des revenus en 1948

Le décret du 9 décembre 1948⁷ portant réforme fiscale, adopté en vertu des pouvoirs conférés au gouvernement par la loi dite « Reynaud » du 17 août 1948⁸, 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, le décret supprima les impôts sur le revenu préexistants (impôts cédulaires, impôt général et la plupart des impôts particuliers greffés sur certaines cédules) et établit la **distinction** entre un **impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)** et un **impôt sur les bénéfices des sociétés (IS)**.

⁴ Les taux marginaux furent fortement augmentés (jusqu'à 90 % pour la tranche la plus élevée) dans les années 1920 puis diminuèrent à nouveau.

⁵ 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.

⁶ Cf. Nicolas Delalande, Les batailles de l'impôt, 2011, pages 317-344.

⁷ 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.

⁸ Loi n° 48-1268 du 17 août 1948 relative au redressement économique et financier.

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* »⁹. 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 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 est donc plutôt progressif par rapport au revenu.
- 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 : Conseil des prélèvements obligatoires (2011)

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

L'**unification** de l'imposition des revenus recherchée par la réforme de 1948 demeurait 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 du 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.

c) La réforme de 1959 : l'affirmation d'un impôt unique sur le revenu

La loi du 28 décembre 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques¹⁰ a mis en place le cadre de l'impôt sur le revenu contemporain. 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.

Le « comité Brasart », groupe d'études chargé de préparer le projet de refonte, soulignait dans son rapport général¹¹ 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* »¹². 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]* »¹³.

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 »¹⁴.

En dépit de l'opposition 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 traduisit à la fois par :

- la possibilité de **déduction des déficits catégoriels** du revenu global ;

¹⁰ Loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques.

¹¹ Rapport général du Groupe d'études fiscales, 1959.

¹² Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du 20 octobre 1959, page 1856.

¹³ Ibid.

¹⁴ Rapport général du Groupe d'études fiscales, op.cit., page 40.

- 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 %**.

Le **processus d'unification** de la taxe proportionnelle et de la surtaxe progressive se poursuivit **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 1970¹⁵ 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. »*¹⁶

1.1.2. La création d'une imposition individualisée et proportionnelle, affectée à la sécurité sociale : la contribution sociale généralisée (CSG)

a) Les antécédents de la CSG

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 points¹⁷ 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 apparut alors indispensable.

Le Commissariat général au Plan, puis le Livre blanc de la protection sociale proposèrent **dès 1983 la création d'une nouvelle cotisation proportionnelle sur le revenu**. À l'appui de comparaisons européennes sur les modes de financement de la protection sociale, le Livre blanc de 1983 défendit ainsi 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. »*¹⁸

¹⁵ Loi n° 69-1161 du 24 décembre 1969 de finances pour 1970.

¹⁶ Conseil des impôts, XI^{ème} rapport au Président de la République, « L'impôt sur le revenu », 1990.

¹⁷ Dans les entreprises de vingt salariés et plus, hors allègements. Haut conseil du financement de la protection sociale, « Etat des lieux du financement de la protection sociale. Tome I : note », 2013, page 31.

¹⁸ Rapport du Comité des sages, États généraux de la sécurité sociale, 1987, pages 63-64.

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* »¹⁹.

De plus, il convient de noter la création successive 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 Seguin de financement du déficit de la sécurité sociale rétablit une **contribution exceptionnelle sur le revenu net global au taux de 0,4 %** et prévint 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 chaque année jusqu'à l'instauration de la CSG**.

Les revenus du capital furent également mis spécifiquement à contribution pour financer la sécurité sociale dans les années 1980 : un prélèvement de 1 % sur les revenus du patrimoine fut créé en 1984 au profit de la CNAF et un prélèvement de 1 % sur les produits de placement fut établi en 1987 au profit de la CNAV.

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. »*²⁰

b) Les débats relatifs à l'instauration de la CSG

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* »²¹.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du 15 novembre 1990, page 5375.

²¹ Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du 15 novembre 1990, page 5369.

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

- « **Premièrement, la CSG est un impôt** ». Ce principe fut confirmé ultérieurement par le Conseil constitutionnel²², 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 assimile la CSG à une cotisation sociale au regard du droit européen²³.
- « **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 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 CSG²⁴.
- « **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 général²⁵. 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, prévint toutefois l'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 déplafonnée 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 salarié²⁶ fut créée pour compenser temporairement ce basculement. Ce mécanisme était censé légèrement alléger les prélèvements sociaux de quatre salariés sur cinq. Conformément à la politique de stabilisation des prélèvements obligatoires du gouvernement, la CSG a donc été présentée comme **une recette de substitution**. Cette logique 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.

²² Décision n° 90-285 DC du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1990.

²³ La question de la nature juridique de la CSG est traitée dans le rapport particulier de Jean-Luc Matt.

²⁴ Conseil des impôts, XIV^{ème} rapport au Président de la République, « La contribution sociale généralisée », 1995, pages 31-40.

²⁵ Afin de compenser la perte de recettes résultant de la suppression de la contribution de 0,4 % sur le revenu créée en 1986.

²⁶ Pour un emploi à taux plein. Ce mécanisme a été créé par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales.

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, accusées d'être 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, ne fut quant à lui pas retenu²⁷.

Le thème de la proportionnalité a pourtant été évoqué dans le cadre des débats sur la déductibilité d'une part, et sur la **nature de la CSG – impôt ou cotisation sociale** – d'autre part. Lors de la discussion générale sur le projet d'institution du nouveau prélèvement, le député Charles Millon résuma ainsi le sentiment de l'opposition :

*« Il semble que vous ayez hésité sur la nature de ce prélèvement, impôt ou cotisation, et que, finalement, vous ayez inventé un **impôt hybride**, fils de deux droits, fils de deux systèmes administratifs différents »*²⁸.

Le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale confirma cette lecture :

*« 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 »*²⁹.

Le fiscaliste Jean-Yves Nizet qualifia quant à lui la CSG d'« *étrange impôt* »³⁰ dont les différentes composantes empruntent leurs règles tantôt aux cotisations sociales, tantôt à l'impôt sur le revenu. 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'IR³¹. Le député François d'Aubert mit ainsi le gouvernement en garde :

*« A votre place, pourtant, je serais inquiet de la manière dont va s'opérer l'élargissement du revenu imposable et des résultats qu'il va avoir. Première conséquence : par l'élargissement de l'assiette, vous allez toucher des gens modestes qui ne paient pas actuellement l'impôt sur le revenu. Il serait plus honnête de dire qu'il faut réformer l'impôt sur le revenu en élargissant son assiette que de le faire ainsi de façon clandestine, en douce, par le biais de la CSG »*³².

²⁷ Dorine Bergman, « Le cadrage du débat public. Le projet de CSG », Réseaux, 1996, volume 14 numéro 75, pages 111-133.

²⁸ Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du 15 novembre 1990, page 5605.

²⁹ Ibid., page 5376.

³⁰ Jean-Yves Nizet, « Contribution sociale généralisée : renouveau d'une taxation proportionnelle des revenus », Revue française des finances publiques, 1995, numéro 51, pages 95-112.

³¹ Conseil des impôts, « L'impôt sur le revenu », op. cit., pages 30-347.

³² Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale du 15 novembre 1990, page 5382.

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* »³³.

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.

c) *Le cadre fixé par la loi de finances pour 1991*

La loi du 28 décembre 1990³⁴ 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* »³⁵.

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 % ;
- d'être affectées à la CNAF, en vue de « *la mise en œuvre du principe de solidarité générale* »³⁶.

³³ Conseil des impôts, « La contribution sociale généralisée », op.cit., page 7.

³⁴ Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991.

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

³⁶ Décision n° 90-285 DC du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1990.

En revanche, elles se distinguaient et continuer de se distinguer par :

- leurs **règles d'assiette**. Conformément aux principes retenus la loi de finances pour 1991, la CSG sur les revenus d'activité est calculée sur la **base du montant brut des traitements et salaires**, 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 légèrement plus large que celle des cotisations sociales car elle inclut les indemnités de licenciement, les contributions patronales de retraite complémentaire et les primes liées à la participation et à l'intéressement. En revanche, la CSG sur les revenus d'activité non salariaux est assise sur le bénéfice net, avec réintégration des cotisations obligatoires et facultatives et 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 est définie par référence aux produits de placement soumis à l'IR ;
- 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 le prélèvement libératoire de l'IR (retenue à la source).

Si la transposition à la CSG des règles sociales ou fiscales peut entraîner certains avantages, en particulier en termes de recouvrement et de gestion, le Conseil des impôts souligna en 1995 le « **grave inconvénient** » de cette **transposition en termes d'assiette** :

« Le régime de la CSG étant calqué sur celui de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales, il en reproduit, sauf disposition contraire, les défauts. (...) La recherche des revenus assujettis à la CSG a ainsi été cantonnée, sauf rares exceptions, au seul champ des revenus déjà taxés et n'a pas abordé celui des revenus qui restent en dehors des circuits de prélèvements »³⁷.

³⁷ Conseil des impôts, « La contribution sociale généralisée », op. cit., page 40.

Tableau 1 : Comparaison des principales règles applicables aux contributions constituant la CSG

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

1.2. Le lent déclin de l'impôt sur le revenu ?

Les développements ci-après ne rendent pas compte de façon exhaustive des très nombreuses modifications dont l'IR a fait l'objet ces dernières décennies, mais visent à retracer les grandes tendances d'évolution de cet impôt.

1.2.1. Les principales évolutions du barème général

Durant les années 1960, le barème général³⁸ de l'impôt sur le revenu varia modérément. Mais les **modifications devinrent fréquentes à partir de 1970** :

- le nombre de **tranches** augmenta de huit à neuf en 1972, puis à **treize en 1974** ;
- le taux de la première tranche fut réduit de 5 % à 3 % en 1970, puis à 0 % en 1972 ;
- le taux marginal de la dernière tranche fut maintenu à 60 % jusqu'en 1981, puis atteignit le pic de 65 % en 1982, pour ensuite redescendre à 58 % en 1986 et 56,8 % en 1987 ;
- 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.

Ajouté à la multiplication des éléments de personnalisation, l'accroissement du nombre de tranches fut identifié par le Conseil des impôts comme un facteur de **complexification de l'IR**.

Cependant, **à partir du début des années 1990**, on observa une **tendance à la réduction du nombre de tranches et à la baisse du taux marginal supérieur d'imposition** à l'IR.

La **loi de finances pour 1994**⁴⁰ marqua 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 d'IR de 19 milliards de francs (soit 3,9 milliards d'euros 2013), soit un peu plus de 6 % de son rendement⁴¹.

En 1996, le gouvernement d'**Alain Juppé** entama la mise en œuvre d'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 dès 1997 à la suite du changement de majorité parlementaire.

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.

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.

Tableau 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 2010	2011 à 2012	2013
1^{ère} tranche	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
3^{ème} tranche	10	10	10	9,6	25	24	23	21,75	21	19,74	19,14	14	14	14
4^{ème} tranche	15	15	15	14,4	35	33	33	31,75	31	29,14	28,26	30	30	30
5^{ème} tranche	20	20	20	19,2	45	43	43	41,75	41	38,54	37,38	40	41	41
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 : rapporteur (d'après les données de Piketty (1999) et des lois de finances pour 2000 à 2014)

En dépit du changement de majorité, **le mouvement de baisse des taux de l'IR se poursuit néanmoins au cours des années 2000**. En particulier, la première loi de finances rectificative pour 2002⁴³ mit en place une réduction de 5 % de l'impôt sur le revenu 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 fut réduit de 28 % pour la deuxième tranche et d'environ 11 % pour la dernière. Cette politique d'allègement de l'IR fut à la fois conçue comme une mesure de relance de court terme et une réponse à la concurrence fiscale accrue en Europe. Le rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, Philippe Marini, résuma en ces termes les motifs de cette politique de diminution des taux :

*« Il convient de **revenir sur certains excès de la progressivité** acceptables à la Libération, quand il s'agissait au sortir des épreuves de la Seconde guerre mondiale de reconstruire le pays et de faire face aux besoins sociaux les plus urgents, mais en décalage aujourd'hui avec les mœurs du temps dans un espace économique de plus en plus ouvert »⁴⁴.*

Après deux années consécutives de pause dans le mouvement de baisse de l'IR, **la loi de finances pour 2006⁴⁵ 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 tranches.

Après une majoration de 1 % du taux de la tranche supérieure d'imposition intervenue en loi de finances pour 2011⁴⁶, 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 2013⁴⁷. 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) sont toutefois minimes.

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.

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

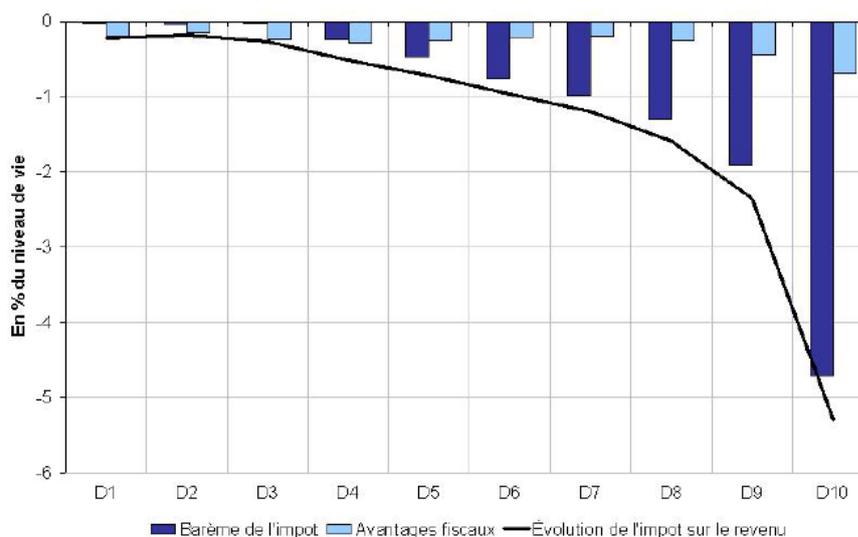
⁴⁴ Rapport général n° 68 (2002-2003) de Philippe Marini fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2003.

⁴⁵ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

⁴⁶ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁴⁷ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Graphique 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)

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une **contribution exceptionnelle sur les hauts revenus** a été introduite en loi de finances pour 2012⁴⁸. 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 au respect de l'engagement d'un déficit public inférieur à 3 % du PIB. Les recettes supplémentaires d'IR liées à cette mesure sont estimées étaient de 522 millions d'euros en 2013, soit une baisse de plus de 100 millions d'euros par rapport à 2012.

1.2.2. La complexification des mécanismes de personnalisation et la multiplication 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 du contribuable, et 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. La plupart des pays européens ont, à l'inverse, un système de taxation séparée et ont recours à des abattements forfaitaires, des réductions ou des crédits d'impôt pour prendre en compte les charges de famille⁴⁹.

Techniquement, le quotient familial consiste à diviser le revenu net global par le nombre de parts, lié au nombre de personnes composant le foyer. À ce « quotient » du revenu est appliqué le barème progressif par tranche. Le montant obtenu est ensuite multiplié par le nombre de parts, le produit constituant l'impôt brut (avant décote, réductions et crédits d'impôt). Le quotient familial a donc pour effet d'atténuer la progressivité de l'IR.

⁴⁸ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

⁴⁹ Cf. tableau 5, page 28.

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 l'instauration d'un système de **plafonnement général** en 1982, auquel s'ajoutent quatre **plafonds spécifiques**.

Tableau 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 (en millions d'euros)			Nombre de ménages bénéficiaires en 2012
		2012	2013	2014	
110101	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge à compter du troisième	565	580	595	1 730 000
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	1075	580	345	3 960 180
110103	Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant	295	330	370	578 000
110104	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	360	375	390	1 370 000
110106	Demi-part supplémentaire par orphelin majeur recueilli ou enfant célibataire majeur, ayant demandé son rattachement au foyer fiscal	2200	2160	2120	1 735 000
110107	Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	100	110	120	170 800
110109	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité	96	105	110	263 400
110110	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	430	490	535	1 460 000

Source : tome II du fascicule « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2014

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 cohérence⁵⁰. De plus, l'efficacité de certaines de ces dépenses fiscales est contestée. Par exemple, la demi-part des contribuables célibataires ou divorcés vivant seuls et ayant eu des enfants à charge (dits « parents isolés ») suscite fréquemment des interrogations car elle continue de s'appliquer lorsque les enfants ont quitté le foyer.

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.

Face à l'ampleur de la perte de recettes liée au mécanisme du quotient familial – estimée à **12,4 milliards d'euros au titre des revenus de 2011** pour près de **7,8 millions de foyers fiscaux** bénéficiaires – 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. Il est en effet 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 plus de 30 % du montant global du quotient familial. 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)⁵¹.

⁵⁰ Conseil des impôts, XVIII^{ème} rapport au Président de la République, « L'imposition des revenus », 2000, pages 72-73.

⁵¹ Fiche d'évaluation préalable de l'article 2 du projet de loi de finances pour 2014.

Tableau 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	16 226	777 502	341
16 226	19 760	777 502	630
19 760	23 586	777 502	572
23 586	27 892	777 502	632
27 892	32 370	777 502	829
32 370	37 368	777 502	1 127
37 368	43 933	777 502	1 170
43 933	53 617	777 502	1 226
53 617	73 053	777 502	2 059
73 053		777 502	3 795
Total		7 775 021	12 381

Source : tome I du fascicule « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2014

Tableau 5 : L'impôt sur le revenu dans quelques pays européens et aux Etats-Unis

Pays	Catégories de revenus / Mode d'évaluation de l'assiette	Individualisation	Prise en compte des charges de famille	Barème / Assujettis en 2013 (en %)*	Recouvrement
Allemagne	7 catégories imposées globalement (avec des déductions professionnelles).	Oui, possibilité d'imposition commune.	Déduction et abattements liés à la prise en charge d'un enfant ou d'un adulte.	Barème progressif à 5 tranches (de 0 à 45%). 32,5% d'assujettis.	Retenue à la source par l'employeur.
Belgique	4 catégories imposées globalement avec des déductions professionnelles et des barèmes différents.	Oui, impôt distinct sur les revenus propres de chaque conjoint (mais commun pour les revenus partagés).	Possibilité de quotient conjugal. Exonération forfaitaire par enfant à charge.	Barème progressif à 5 tranches pour les revenus du travail (de 0 à 50%). Barèmes spéciaux pour les autres types de revenus. 66,09% d'assujettis.	Retenue à la source possible par l'employeur ou l'organisme payeur.
Espagne	5 catégories imposées selon deux barèmes : « taux d'imposition générale » (salaires et bénéfiques) et « taux d'imposition économique » (patrimoine).	Oui, imposition commune sur option.	Abattement ou crédits d'impôts selon le nombre d'enfants, de personnes à charge, l'état de maternité.	Barème progressif à 7 tranches pour l'imposition générale (de 24,75% à 52%). Barème à 2 tranches <i>quasi</i> proportionnel pour l'imposition économique (de 19 à 21%). 41,89% d'assujettis.	Retenue à la source. Modalités différentes selon la situation personnelle du contribuable.
Pays-Bas	3 catégories imposées de manière cédulaire (travail, retraites et bénéfiques ; participations ; épargne et investissements).	Oui, taxation individuelle des conjoints avec libre répartition des charges.	Réduction d'impôts en fonction des enfants ou personnes à charge, des pensions alimentaires versées.	Barème progressif à 4 tranches pour les salaires (de 2,45 à 52%) Impôt proportionnel pour les participations, le revenu de l'épargne et le revenu de l'investissement. 50,2% d'assujettis.	Retenue à la source individuelle pour les salaires et retraites par les employeurs ou les assureurs sous forme d'acompte déductible de l'IR.
Royaume-Uni	6 catégories imposées globalement (avec des barèmes différents).	Oui.	Crédits d'impôts accordés en plus des allocations aux familles avec enfants (plafonnés).	Barèmes faiblement progressifs pour tous les revenus (avec des taux différents) à l'exception des revenus de l'épargne. 49,3% d'assujettis .	Prélèvement à la source par l'employeur <i>via</i> le système PAYE (« Pay As You Earn »).
Danemark	3 catégories imposées globalement (travail, retraites et bénéfiques ; participations ; produit du capital et de l'épargne).	Oui, taxation totalement individualisée.	Pas de prise en compte fiscale des charges de famille (transferts monétaires).	Barème progressif à 4 tranches (de 0 à 15%). 84,83% d'assujettis.	Retenue à la source pour les revenus du travail, les bénéfiques et les prestations sociales par l'administration.
Italie	7 catégories imposées globalement.	Oui.	Crédits d'impôt liés à la situation maritale ou à la prise en charge d'enfants.	Barème progressif à 5 tranches (de 23 à 43%). 67,7% d'assujettis.	Paiement effectué par 2 acomptes à partir d'une déclaration de revenus.
Etats-Unis	6 catégories imposées globalement mais en réalité soumises à des barèmes particuliers ou à des cédules, avec de fortes déductions.	Oui, possibilité d'imposition commune pour les couples mariés.	Abattement indexé à l'inflation (3800\$ en 2012) par personne à charge et crédits d'impôts pour frais de garde ou de scolarité.	Barèmes progressifs à 7 tranches variant selon la situation conjugale et les types de revenus (de 10 à 39,6% pour la plupart des revenus). 87,4% d'assujettis.	Retenue à la source uniquement pour les salaires et les pensions à partir de déclarations trimestrielles remises aux banques.

Notes : 1) Le pourcentage d'assujettis correspond au nombre d'assujettis à l'impôt sur le revenu par rapport au nombre de citoyens majeurs ; 2) En Allemagne, les assujettis à l'impôt en couple ayant rempli une déclaration d'imposition commune sont comptés par l'OCDE comme une entité seule ; 3) Au Danemark, l'essentiel de l'imposition passe par des impôts locaux et religieux (25,6%) et une taxation individuelle de 8% ; 4) Aux Etats-Unis, l'impôt sur le revenu est un impôt fédéral auquel s'ajoute dans la plupart des Etats fédérés un impôt local sur le revenu.

Sources : rapporteur (à partir des informations de l'OCDE, série « Informations comparatives » (2013), de l'ouvrage « Les impôts en Europe 2013 » (Daloz, 2012), de l'annexe n° 4 au rapport d'information de Didier Migaud (2007) et de <http://law.cornell.edu>).

b) Les dépenses fiscales rattachées à l'IR

Outre les quotients conjugal et familial, divers mécanismes de personnalisation de l'IR prenant la forme d'allègements d'impôt viennent réduire tant son assiette que son produit. De plus, la multiplication et l'instabilité de ces dispositifs est identifiée de longue date comme l'une des principales sources d'incompréhension de la législation fiscale.

De façon générale, les dépenses fiscales – concept qui a en partie supplanté celui d'allègement fiscal pour désigner l'ensemble des dispositions fiscales dérogatoires entraînant une perte de recettes – ont pris leur essor dans les années 1980. Considérées à la fois comme un instrument de politique économique et une réponse à certains besoins sociaux, leur nombre s'est rapidement multiplié pour atteindre un pic d'environ 460 dépenses fiscales en 1995. Après une décrue à la fin des années 1990, leur nombre a de nouveau augmenté pour se stabiliser autour de 460 dépenses fiscales recensées en 2014, dont 427 ayant un impact budgétaire. Cependant, le coût des dépenses fiscales a continué d'augmenter tout au long de la période : estimé à 50 milliards d'euros en 2001 le coût total des dépenses fiscales de l'Etat atteindrait 80 milliards d'euros en 2014 (crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi – CICE – inclus) soit environ 3,8 % du PIB. Pour 2014, **plus de 33 milliards d'euros de dépenses fiscales sont rattachées au seul impôt sur le revenu**, ce qui représente 41 % des dépenses fiscales totales de l'État et 44 % du produit de l'IR prévu au titre des revenus de 2013.

Parmi les treize dépenses fiscales les plus coûteuses, identifiées dans le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2014, six concernent l'IR. De plus, si l'on considère les **quelques 190 dépenses fiscales liées à l'IR, dix ont un coût supérieur à 1 milliard d'euros**.

Toutefois, il convient de préciser que certaines exonérations importantes ont été récemment supprimées. En particulier, la loi de finances pour 2014⁵² a mis fin à l'exonération fiscale de la participation de l'employeur aux contrats collectifs de complémentaire santé (surcroît de recettes estimé à 960 millions d'euros) ainsi qu'à l'exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants.

⁵² Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Tableau 6 : Principales dépenses fiscales rattachées à l'IR

Numéro	Libellé de la mesure	Coût (en millions d'euros)		
		2012	2013	2014
110201	Réduction d'impôt au titre des dons	1 155	1 240	1 330
110203	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 025	1 125	1 235
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	1 380	1 480	1 580
110222	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (CIDD)	1 100	660	660
110227	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 900	2 400	2 210
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	2 000	2 035	2 070
120106	Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 470	1 300	1 300
120114	Exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants	1 200	1 200	-
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	1 900	1 950	1 950
120401	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris pensions alimentaires) et des retraites	3 215	3 430	3 600
140119	Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	1 400	1 640	2 080

Source : tome II du fascicule « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2014

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 2009⁵³, ce dispositif prévoit que la somme des avantages fiscaux accordés à un même foyer fiscal ne peut procurer une diminution de l'impôt supérieure à un certain plafond global. Correspondant initialement à la somme d'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 2013⁵⁴. On peut toutefois regretter sa complexification. Selon le droit en vigueur, il s'élève désormais à 10 000 euros par an, sans part proportionnelle. Son périmètre a été modifié afin d'exclure certaines réductions d'impôt en matière d'investissement immobilier et un sur-plafond, correspondant à une somme de 18 000 euros plus 4 % du revenu global, a été instauré.

Au-delà de la question du coût de ces dispositifs dérogatoires, les constats dressés par le Conseil des impôts en 2003⁵⁵ 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 (CIDD) 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.

Enfin, si des efforts d'évaluation et de chiffrage des dépenses fiscales ont été fournis ces dernières années, la dépense fiscale en matière d'IR – hormis les crédits d'impôt remboursables – demeure un outil critiqué car elle **ne permet d'atteindre que la population imposable**. Les contribuables non imposables, sont, du fait de leurs revenus, exclus de ce type d'aide.

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.

⁵³ Par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

⁵⁴ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁵⁵ Conseil des impôts, XXI^{ème} rapport au Président de la République, « La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales », 2003.

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 pour 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. Aujourd'hui, **12 millions de personnes** bénéficient de la décote pour un coût d'environ **2 milliards d'euros**.

Ces deux dernières années, 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 actuel, les contribuables dont la cotisation d'impôt est inférieure ou égale à 379 euros sont exonérés et ceux dont la cotisation est inférieure ou égale à 1 016 euros bénéficient d'un allègement.

Tableau 7 : Évolution des seuils d'application du mécanisme de la décote

(en euros)

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 61 euros à recouvrer	329	333	333	360	379

Source : commission des finances du Sénat (2013)

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 à la suite du changement de majorité – 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.

Enfin, il convient de noter que le problème de la déformation du barème de l'IR liée à la décote a été évoqué dans le cadre du groupe de travail sur la fiscalité des ménages présidée par Dominique Lefebvre et François Auvigne, en lien avec les effets de seuil engendrés par les différentes modalités d'attribution d'allègements fiscaux ou sociaux.

d) La prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active « activité »

La prime pour l'emploi (PPE) est l'un des principaux crédits d'impôt liés à l'IR. Créée en 2001, à la suite de la censure par le Conseil constitutionnel du mécanisme de « ristourne dégressive » de CSG⁵⁷, elle vise à **inciter les membres du foyer à reprendre un emploi ou à augmenter leur taux d'activité**.

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

⁵⁷ Cf. infra, page 64.

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 devrait baisser de façon significative en 2013 (2,4 milliards d'euros) et en 2014 (2,2 milliards d'euros).

Depuis 2009, avec la création du revenu de solidarité active (RSA) et de sa composante **RSA « activité »**, il existe également une **prestation sociale familialisée** poursuivant le même objectif de réduction des trappes à inactivité que la PPE. 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.

Au total, la PPE et le RSA « activité » concernent environ 8 millions de contribuables pour un coût total de 4,5 milliards d'euros en 2012 et de 3,9 milliards en 2013.

Si la PPE fait l'objet d'un large recours et fonctionne bien en pratique du fait de son adossement à l'IR, elle comporte des **défauts** patents, récemment rappelés dans le rapport du parlementaire en mission Christophe Sirugue⁵⁸ :

- son manque de ciblage aboutit à un phénomène de saupoudrage. De faibles montants (en moyenne 36 euros par mois en 2012) sont distribués à un grand nombre de bénéficiaires répartis principalement entre le deuxième et le sixième décile de niveau de vie. Toutefois, le dispositif se diffuse jusqu'au dernier décile pour de plus faibles montants ;
- son barème exclut les travailleurs les plus précaires percevant une rémunération entre 0 et 0,3 SMIC ;
- son versement en décalage avec la perception du revenu d'activité, au troisième trimestre de l'année n+1, limite ses effets sur l'incitation à l'activité ;
- elle contribue à déformer le barème progressif de l'IR et renforce les discontinuités déjà existantes des taux marginaux d'imposition du fait de la décote et du seuil de recouvrement⁵⁹.

En outre, la superposition du RSA « activité », qui poursuit un but très proche et concerne une même population, renforce la dispersion des moyens et génère une grande complexité. Le RSA « activité » agit en effet comme un acompte de la PPE due au titre des revenus d'activité de l'année précédente, mais leurs différences d'organismes gestionnaires et de périodicités de déclaration et de versement renforcent l'opacité pour les bénéficiaires.

⁵⁸ Rapport au Premier ministre établi par Christophe Sirugue, « Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes », 2013.

⁵⁹ Cf. Conseil des prélèvements obligatoires, « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs », 2010, pages 227-231.

Compte tenu des défauts cumulés de la PPE et du RSA « activité » et de leur faible efficacité, il existe aujourd'hui **un consensus assez large en faveur d'une réforme de ces deux dispositifs**. Néanmoins, **les modalités n'ont pas encore été arrêtées**. Plusieurs pistes ont été avancées, notamment par le rapport « Sirugue », ainsi que dans le cadre du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, co-présidé par Dominique Lefebvre et François Auvigne. Toutefois, elles nécessitent un arbitrage sur le niveau de ciblage des bénéficiaires. En tout état de cause, les décisions prises quant à l'avenir de ces dispositifs auront un impact important sur toute éventuelle réforme du système d'imposition des revenus des ménages.

Encadré 2 : Principales pistes de réforme de la PPE et du RSA « activité »

Le rapport « Sirugue », publié en juillet 2013, a mis en avant la proposition de réforme suivante :

- le remplacement de la PPE et du RSA « activité » par un dispositif unique, dénommé « **prime d'activité** », prenant la forme d'un complément financier mensuel fondé sur les revenus d'activité individuels, déclarés de façon trimestrielle. Ce dispositif serait ouvert à partir de l'âge de 18 ans (contre 25 ans actuellement pour le RSA « activité »), **jusqu'à un niveau de revenus de 1,2 SMIC** ;
- ce dispositif serait complété par des **mesures spécifiques en faveur des familles « fragiles »**, en particulier les familles monoparentales.

Outre la « fusion » de la PPE et du RSA « activité », deux autres pistes de réforme ont également été évoquées :

- le **renforcement du RSA « activité »** et la suppression consécutive de la PPE. Ce renforcement pourrait prendre différentes formes comme l'augmentation du montant de l'aide ou l'extension du champ d'application, la modification du barème et de son point de sortie, l'évolution de la pente du RSA ou le degré de familialisation. Les défauts du RSA, en particulier le taux élevé de non recours et sa complexité administrative, devraient toutefois être corrigés. Cette option a notamment été évoquée dans le rapport « Sirugue » et par les économistes Philippe Aghion, Gilbert Cette et Elie Cohen dans le cadre de leur proposition de réforme du SMIC ;
- le remplacement de la PPE par un **allègement de cotisations sociales salariales sur les bas salaires**, couplé au **maintien du RSA « activité »**. Une baisse des cotisations salariales permettrait d'augmenter le salaire net et aurait l'avantage d'être automatique et immédiate. Reposant sur une base individuelle, l'allègement de cotisations salariales ne tiendrait toutefois pas compte des ressources de l'ensemble du foyer et serait donc faiblement ciblée sur les ménages modestes. Par ailleurs, le surplus de revenu consécutif à la baisse de charges entraînerait une hausse de la cotisation d'IR et aurait des impacts indirects sur l'éligibilité à certains avantages fiscaux et sociaux. Enfin, un surcoût important pourrait se manifester pendant l'année de substitution au cours de laquelle seraient simultanément financées les allègements de charge et la PPE se rapportant aux revenus de l'année précédente.

Cette piste a récemment été analysée par la direction générale du Trésor, qui envisageait un allègement situé entre 4,3 % et 3,5 % du salaire brut pour les rémunérations au SMIC horaire. Il diminuerait au-delà et s'annulerait à 1,3 SMIC. Le gain mensuel net serait ainsi situé entre 50 et 60 euros.

Par ailleurs, le remplacement de la PPE par un barème progressif sur les cotisations sociales salariales avait déjà été évoqué par le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, Philippe Marini, en 2004 et 2006 (en particulier dans l'hypothèse d'un resserrement des exonérations de cotisations sociales patronales, après examen de leur efficacité, et de leur redéploiement au profit des baisses de charges salariales).

1.2.3. Des critiques récurrentes à nuancer au regard des évolutions récentes

Des critiques très fortes sont régulièrement émises à l'égard de l'IR. Certaines d'entre elles – complexité de la législation applicable, assiette « mitée » par les dépenses fiscales, déclin de sa progressivité – ont déjà été évoquées dans le présent rapport. Cependant, avant d'aborder en deuxième partie les propositions de rapprochement de l'IR et de la CSG, il convient de réexaminer les principaux « défauts » de l'IR à la lumière des mesures adoptées ces dernières années et de leurs effets.

*« L'impôt sur le revenu français est très faible et très concentré : telles sont ses caractéristiques les plus importantes, et de loin »*⁶⁰. Tel était le constat dressé en 1990 par le Conseil des impôts. Au regard des dernières données disponibles et des prévisions pour 2014, cette analyse doit être en partie nuancée.

S'agissant du rendement de l'IR, celui-ci a stagné entre 46 et 50 milliards d'euros tout au long des années 2000⁶¹. Toutefois, les mesures introduites en 2011 et 2012 ont entraîné un net ressaut du produit de cet impôt : celui-ci a atteint **56,5 milliards d'euros en 2012** (au titre des revenus 2011) et **67,0 milliards d'euros en 2013** selon les données définitives. En dépit d'une révision à la baisse dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2014, **prévisions de recettes d'IR pour 2014 s'établissent à 71,2 milliards d'euros en 2014**. Si ces prévisions se réalisent, le produit de l'IR aura ainsi progressé de plus de 50 % entre 2010 et 2014.

Le tableau ci-après présente les principales mesures expliquant la forte augmentation du rendement de l'IR ces trois dernières années. Parmi celles-ci, il convient de noter le nombre important de suppressions ou de réductions de dépenses fiscales, la soumission au barème de l'IR des dividendes et des produits de placement et la fiscalisation des heures supplémentaires. Ainsi, **l'assiette de l'IR a augmenté de 810 milliards d'euros pour les revenus 2010 à 856 milliards d'euros pour les revenus 2012**.

⁶⁰ Conseil des impôts, « L'impôt sur le revenu », op. cit., page 346.

⁶¹ Cf. graphique page 44.

**Tableau 8 : Impact financier des principales mesures nouvelles touchant l'IR
sur la période 2012-2014**

(en milliards d'euros)

Mesures	2012	2013	2014
LFI 2014			
Quotient familial (abaissement du plafond à 1 500 euros)			1,0
Suppression de l'exonération d'IR sur les majorations de pensions			1,2
Suppression de l'exonération d'IR de la participation de l'employeur aux contrats collectifs complémentaires			1,0
Revalorisation de la décote de 5 % au-delà de l'inflation			- 0,2
LFI 2013			
Imposition au barème des revenus du capital		1,6	- 1,0
Création d'une tranche d'IR à 45 %		0,4	
Quotient familial (abaissement du plafond à 2000 euros)		0,6	
Revalorisation de la décote		- 0,3	
2^{ème} LFR 2012			
Fiscalisation des heures supplémentaires à compter du 1 ^{er} août 2012		0,6	0,8
4^{ème} LFR 2011			
Désindexation en 2012 et 2013 des barèmes de l'IR, de l'ISF et des droits de mutation à titre gratuit	1,8	1,7	
LFI 2012			
Instauration d'une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus	0,6		
Réduction de 15 % d'un ensemble de crédits et réductions d'IR		0,5	
Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique		0,3	- 1,2
1^{ère} LFR 2011			
Suppression du bouclier fiscal	0,2	0,2	0,4
LFI 2011			
Révision des modalités de déclaration de revenus (mariage, PACS, divorce)	1,0		

Note de lecture : un signe (-) indique une perte de recettes ; un signe (+) correspond à une recette supplémentaire.

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014

Concernant la concentration de l'IR, les évolutions sont moins nettes. **Le nombre de contribuables imposables** a augmenté de 756 000 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 imposables a donc légèrement diminué de 47,6 % en 2000 à 43,7 % en 2012. Les données provisoires pour les revenus 2012 indiquent que le nombre de contribuables imposables pourrait encore augmenter d'1 million par rapport à 2011. Toutefois, ces données sont à considérer avec précaution en raison de l'impact de la fusion des rôles et avis d'IR et de prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine à compter des revenus de 2012.

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 les 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**. Au final, le constat selon lequel seule la moitié des contribuables acquitte effectivement l'IR demeure vérifié.

S'agissant de la répartition du produit de l'IR par décile, elle est demeurée relativement stable entre l'IR pour 2011 et l'IR pour 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**. Cette tendance s'est donc renforcée au cours des quinze dernières années. En 2000, les 10 % des foyers les plus riches acquittaient 62,5 % du produit 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**. Une étude récente de la direction générale du Trésor indique en effet que l'IR contribuerait à réduire de 39 % les inégalités de niveau de vie⁶², tandis que les prestations sociales participeraient à 61 % à la baisse de ces inégalités (dont 24 % pour les minimaux sociaux, 21 % pour les allocations logement et 15 % pour les prestations familiales)⁶³.

⁶² Mesurée en part de la contribution à la diminution de l'indice de Gini, Direction générale du Trésor, modèle de micro-simulation Saphir 2014.

⁶³ La redistribution opérée par les prélèvements sociaux, dont la CSG, n'a pas été analysée dans le cadre de cette étude.

1.3. La montée en puissance de la CSG et de ses déclinaisons

1.3.1. Des augmentations successives de taux et des élargissements d'assiette

Conçue à l'origine comme un prélèvement de substitution 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* », selon le constat récent de la Cour des comptes⁶⁴.

Tableau 9 : Les principales évolutions de la CSG depuis 1991

Date	Mesure	Déducti- bilité	Bénéficiaire	Taux	Taux cumulé
1982	1 % Delors sur tous les revenus (seulement sur les revenus du capital à partir de 1985)	non	CNAF	1 %	1 %
1987	Prélèvement supplémentaire de 1 % sur les revenus du capital financier et immobilier	non	CNAVTS	1 %	2 %
1987	Prélèvement social sur les revenus imposables (supprimé en 1991)	non	CNAVTS	0,4 %	2,4 %
1991	CSG	non	CNAF	1,1 %	3,1 %
1993	CSG	non	FSV	1,3 %	4,4 %
1996	CRDS	non	CADES	0,5 %	4,9 %
1997	CSG	oui	Branche maladie	1 %	5,9 %
1998	CSG	oui	Branche maladie	4,1 %	10 %
2004	CSG (majoration du taux sur l'assiette « capital »)	oui (non 2013)	Branche maladie	0,7 %	10,7 %
2004	Contribution de solidarité pour l'autonomie	non	CNSA	0,3 %	11 %
2008	Prélèvement RSA	non	FNSA	1,1 %	12,1 %
2010	Hausse du taux du prélèvement social sur les revenus du capital (de 2 à 2,2 %)	non	FSV	0,2 %	12,3 %
2011	Hausse du taux du prélèvement social sur les revenus du capital (de 2,2 à 3,4 %)	non	Branche maladie-CNAV	1,2 %	13,5 %
2012	Hausse du taux du prélèvement social sur les revenus du capital (de 3,4 % à 5,4 %)	non	CNAV-CNAF-FNSA	2 %	15,5 %
2013	Transformation du prélèvement RSA en « prélèvement de solidarité » de 2 %, le prélèvement social passant à 4,5 %	non	FNSA/FNAL/ fonds de solidarité chômage	0,9 % (redéployé)	15,5 %
	TOTAL 2013			15,5 %	15,5 %
				<i>Dont déductible</i>	<i>5,1 %</i>
				<i>Dont non déductible</i>	<i>10,4 %</i>

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

Source : Cour des comptes (2013)

⁶⁴ Cour des comptes, Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, 2013, pages 114-141.

Deux types d'évolution peuvent être distingués :

- d'une part, la **forte hausse des taux**. Parmi les différentes augmentations de taux, celles de 1997 (+ 1 % pour chaque cédule) et 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 »** (- 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 ;
- d'autre part, **l'élargissement de l'assiette**. 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** 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 période allant de 2006 à 2013⁶⁵. Enfin, **l'abattement pour frais professionnels** sur les revenus d'activité a été **réduit** de 5 % à 3 % en 2005, puis de 3 % à 1,75 % en 2012 et la déduction appliquée aux revenus d'activité des travailleurs indépendants supprimée en 2013.

Parmi les modifications présentées dans le tableau ci-avant, le **bascullement 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 à nouveau 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. La ministre de l'emploi et de la solidarité, Martine Aubry, résumait ainsi les arguments en faveur de la réforme :

« Il faut se rendre à l'évidence : la réforme de la CSG engagée par la gauche en 1991 – elle a été reprise, d'ailleurs, par les gouvernements successifs entre 1991 et aujourd'hui – et à laquelle nous faisons franchir cette année une étape essentielle est une réforme juste. Elle est, de plus, rendue nécessaire pour garantir la pérennité et l'efficacité du système de financement de l'assurance maladie »⁶⁷.

Toutefois, le rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Alfred Recours, relevait à juste titre 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 sur les ménages de 4,5 milliards de francs⁶⁸.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ À l'exception de 0,75 point qui représente les indemnités journalières d'assurance maladie.

⁶⁷ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 12 novembre 1997, page 6.

⁶⁸ Rapport n° 385 (1997-1998) fait par Alfred Recours 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.

Tableau 10 : Taux et montants de CSG par type de revenus en 2013*(en milliards d'euros)*

Assiette	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 %	9,7
Revenus des jeux	De 6,9 % à 12 %	0,3
Total	-	90,9

Source : Direction de la sécurité sociale

À la suite des élargissements successifs, les recettes de CSG sont passées de 3,7 milliards d'euros⁶⁹ en 1991 à près de **91 milliards d'euros en 2013**⁷⁰. Le surcroît de recettes est particulièrement important à compter du basculement des cotisations d'assurance maladie vers la CSG en 1998. Ainsi, comme le relève la Cour des comptes, le produit de la CSG a progressé plus rapidement que le PIB depuis 1999⁷¹.

En dépit d'une contraction en 2009, sous l'effet du repli de la masse salariale du secteur privé, la CSG demeure une recette dynamique dans la période récente : 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**.

Tableau 11 : Évolution de la valeur du point de CSG par type d'assiette*(en milliards d'euros)*

CSG (tous régimes)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
CSG	10,31	10,84	11,36	11,21	11,33	11,72	12,22	12,29	12,67
<i>Sur les revenus d'activité</i>	7,21	7,51	7,88	7,91	7,96	8,11	8,43	8,50	8,70
<i>Sur les revenus de remplacement</i>	1,82	1,90	2,03	2,12	2,26	2,37	2,45	2,56	2,64
<i>Sur les revenus du capital</i>	1,19	1,34	1,38	1,09	1,07	1,20	1,27	1,18	1,26
<i>Sur les jeux</i>	0,05	0,06	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04

*Note : les écarts tiennent aux arrondis.**Source : Direction de la sécurité sociale*⁶⁹ En euros courants.⁷⁰ Cf. graphique 2 page 46.⁷¹ Cf. Cour des comptes, Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, op. cit., page 123.

Encadré 3 : Le financement par l'impôt de la protection sociale en Europe

Les systèmes de protection sociale européens s'inspirent de deux modèles historiques :

- le **modèle « bismarckien »** : institué par le chancelier Bismarck en 1883, il repose sur une logique assurantielle et contributive. La protection sociale est ainsi accordée en contrepartie d'une activité professionnelle et les prestations versées sont proportionnelles aux cotisations (patronales et salariales), dépendant elles-mêmes du salaire. Le système est cogéré par les représentants des employeurs et des salariés ;
- le **modèle « beveridgien »** : issu du rapport du britannique Lord William Beveridge (1942), ce système consacre le principe d'universalité. Conçu comme un filet de sécurité minimale, il donne accès aux mêmes droits à la protection sociale à toute la population, indépendamment de toute activité professionnelle. Ce système est essentiellement financé par l'impôt et géré par l'Etat au sein d'un régime de protection unique.

S'inspirant du modèle « beveridgien », plusieurs pays ont recours à l'impôt pour financer l'essentiel de leurs dépenses sociales. Parmi les exemples les plus connus figurent notamment :

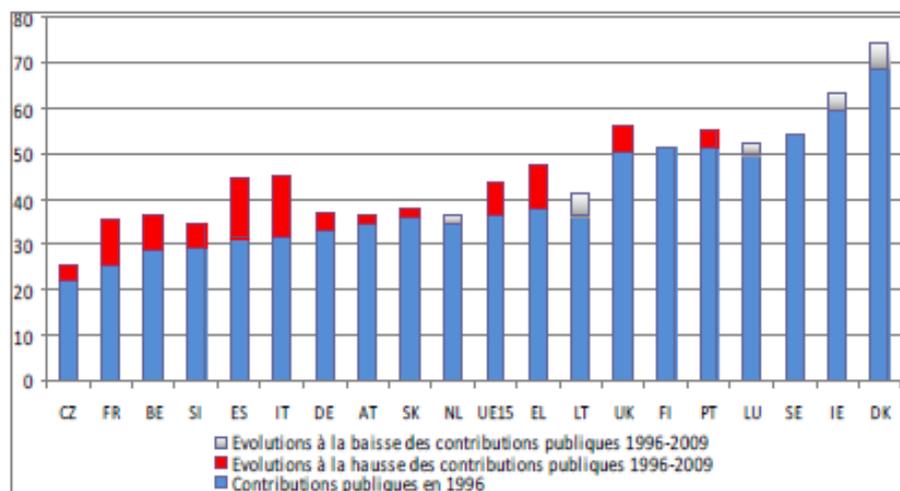
- le **Royaume-Uni** : les dépenses de santé sont majoritairement financées par l'impôt via le *National Health Service*, ainsi que les allocations familiales et les prestations sociales sous conditions de ressources ;
- le **Danemark** : reposant à l'origine sur le modèle « bismarckien », le système de protection sociale s'est orienté dans les années 1970 vers le modèle « beveridgien », il est désormais essentiellement financé par les impôts nationaux et locaux (à hauteur de 100% pour la maladie et les retraites de base et de 90% pour le chômage) ;
- la **Suède** : l'intégralité des dépenses de santé sont financées par l'impôt.

D'autres pays ont adopté des caractéristiques du modèle « beveridgien » mais en les limitant à certains impôts ou à certains services. A titre d'exemple, on peut citer :

- l'**Espagne** : le financement du système de protection sociale est en grande partie assuré par des impôts locaux ou des fractions d'impôts d'État, qui sont versées aux régions en charge de la gestion des prestations et services sociaux (à l'exception de l'assurance chômage) ;
- la **Belgique** : l'aide sociale et le remboursement des frais d'hospitalisation sont financés par l'impôt. Certains impôts comme la TVA sont essentiellement affectés à cette fonction.

L'opposition entre pays de tradition « beveridgienne » et « bismarckienne » tend à s'estomper depuis une quinzaine d'années. Le graphique ci-dessous montre que 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 social 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.

Evolution de la part des contributions publiques dans le financement de la protection sociale entre 1996 et 2009 (en part du total des ressources)



Source : Eurostat, SESPROS, in Haut Conseil du financement de la protection sociale, Etat des lieux du financement de la protection sociale, annexe de la DREES, 2012

1.3.2. Des aménagements tendant à modérer la proportionnalité de 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 de **rendre la CSG davantage 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 exonérée⁷².

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, opérée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 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 les revenus sont supérieurs au seuil fixé pour bénéficier de l'exonération d'impôts locaux et de CSG mais dont la cotisation due au titre de l'IR est inférieure à 61 euros. 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 2009 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 %), qui sont des revenus concentrés chez les ménages aisés.

⁷² Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, 2009.

Tableau 12 : Principaux taux de CSG et principales exonérations

Nature des revenus	Taux global de CSG	Assiette
Revenus du capital		
<i>Revenus du patrimoine</i> (revenus fonciers, rentes viagères constituées à titre onéreux, revenus de capitaux mobiliers, plus-values taxées à l'IR à un taux proportionnel)	8,2 %	
<i>Revenus de placement</i> (plus-values immobilières, produits de placement à revenu fixes soumis à prélèvement libératoire, plans et comptes épargne logement, assurance-vie, plan épargne populaire, plan d'épargne en action etc.)	8,2 %	
Revenus d'activité		
Traitements, salaires, primes et indemnités diverses, avantages en nature ou en espèce	7,5 %	98,25 % du revenu brut si le montant ne dépasse pas 4 fois le plafond de la sécurité sociale ; 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 de la sécurité sociale ; au-delà, 100 % du revenu brut
Pensions de retraite, d'invalidité	6,6 % (ou 3,8 % si faibles revenus)	100 % du revenu brut
Allocations de préretraite	7,5 % (ou 3,8 % si faibles revenus)	98,25 % de l'allocation brute
Allocations de préretraite (si la préretraite ou la cessation anticipée d'activité a pris effet avant le 11 octobre 2007)	6,6 %	98,25 % 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 • Pensions de retraite ou d'invalidité dans certains cas (faibles ressources) • Allocations chômage dans certains cas (faibles ressources) • 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 • Prestations de prévoyance dans le cadre de contrats souscrits à titre privé • Allocation aux adultes handicapés • Allocation d'éducation de l'enfant handicapé • Allocation personnalisée d'autonomie • Certaines pensions alimentaires • Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, retraite du combattant, pensions temporaires d'orphelin • Bourses versées aux étudiants sous condition de ressources • 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. 		

Source : rapporteur (d'après le mémento social Francis Lefevre, 2014)

Enfin, le maintien de la **non déductibilité partielle de la CSG et la déductibilité totale des 0,5 % de contribution au remboursement de la dette sociale (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'imposition⁷³.

Tableau 13 : Régime de déductibilité de la CSG en fonction des types de revenus

(montants en milliards d'euros)

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

1.3.3. La création de nouvelles contributions sociales sur le modèle de la CSG

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. 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 contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)⁷⁴, instituée en principe à titre temporaire jusqu'à l'extinction de la dette sociale.

a) La contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)

Créée par l'ordonnance du 24 janvier 1996⁷⁵, la contribution pour le remboursement de la dette sociale est le premier prélèvement conçu sur le modèle de la CSG. Comme cette dernière, la CRDS 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, l'assiette de la CRDS 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.

⁷³ Haut Conseil du financement de la protection sociale, « Etat des lieux du financement de la protection sociale. Tome I : note », op. cit., page 36.

⁷⁴ Cf. Cour des comptes, Rapports sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012 et pour 2013.

⁷⁵ Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

De plus, 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'euros⁷⁶ 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** (CSA) a été créée en 2004⁷⁷, en lien avec le mécanisme de la « journée de solidarité ». Elle est acquittée 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.

Pendant de la CSA pour les revenus de remplacement, la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) 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, est affecté en partie au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) en 2013 et en 2014. À compter de 2015, elle 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 important 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**.

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 au taux de 4,5 %⁷⁸ ;
- la contribution de solidarité pour l'autonomie au taux de 0,3 % ;
- le prélèvement de solidarité au taux de 2 %⁷⁹.

⁷⁶ En euros courants.

⁷⁷ Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Le prélèvement de solidarité de 2 % a été créé en remplacement du prélèvement additionnel FNSA de 1,1 % 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.

Tableau 14 : Historique des prélèvements sociaux sur le capital

Date	Mesure	Déducti- -bilité	Bénéficiaire	Taux	Taux cumulé
1982	1 % Delors sur tous les revenus (seulement sur les revenus du capital à partir de 1985)	non	CNAF	1 %	1 %
1987	Prélèvement supplémentaire de 1 % sur les revenus du capital financier et immobilier	non	CNAVTS	1 %	2 %
1987	Prélèvement social sur les revenus imposables (supprimé en 1991)	non	CNAVTS	0,4 %	2,4 %
1991	CSG	non	CNAF	1,1 %	3,1 %
1993	CSG	non	FSV	1,3 %	4,4 %
1996	CRDS	non	CADES	0,5 %	4,9 %
1997	CSG	oui	Branche maladie	1 %	5,9 %
1998	CSG	oui	Branche maladie	4,1 %	10 %
2004	CSG (majoration du taux sur l'assiette « capital »)	oui (non 2013)	Branche maladie	0,7 %	10,7 %
2004	Contribution de solidarité pour l'autonomie	non	CNSA	0,3 %	11 %
2008	Prélèvement RSA	non	FNSA	1,1 %	12,1 %
2010	Hausse du taux du prélèvement social sur les revenus du capital (de 2 à 2,2 %)	non	FSV	0,2 %	12,3 %
2011	Hausse du taux du prélèvement social sur les revenus du capital (de 2,2 à 3,4 %)	non	Branche maladie-CNAV	1,2 %	13,5 %
2012	Hausse du taux du prélèvement social sur les revenus du capital (de 3,4 % à 5,4 %)	non	CNAV-CNAF-FNSA	2 %	15,5 %
2013	Transformation du prélèvement RSA en « prélèvement de solidarité » de 2 %, le prélèvement social passant à 4,5 %	non	FNSA/FNAL/ fonds de solidarité chômage	0,9 % (redéployé)	15,5 %
	TOTAL 2013			15,5 %	15,5 %
				<i>Dont déductible</i>	<i>5,1 %</i>
				<i>Dont non déductible</i>	<i>10,4 %</i>

Source : Cour des comptes (2013)

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 ligne⁸⁰ 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.

*

⁸⁰ 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.

Ces vingt dernières années, trois facteurs ont contribué à la 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 différents⁸¹) et la création de multiples taxes additionnelles.

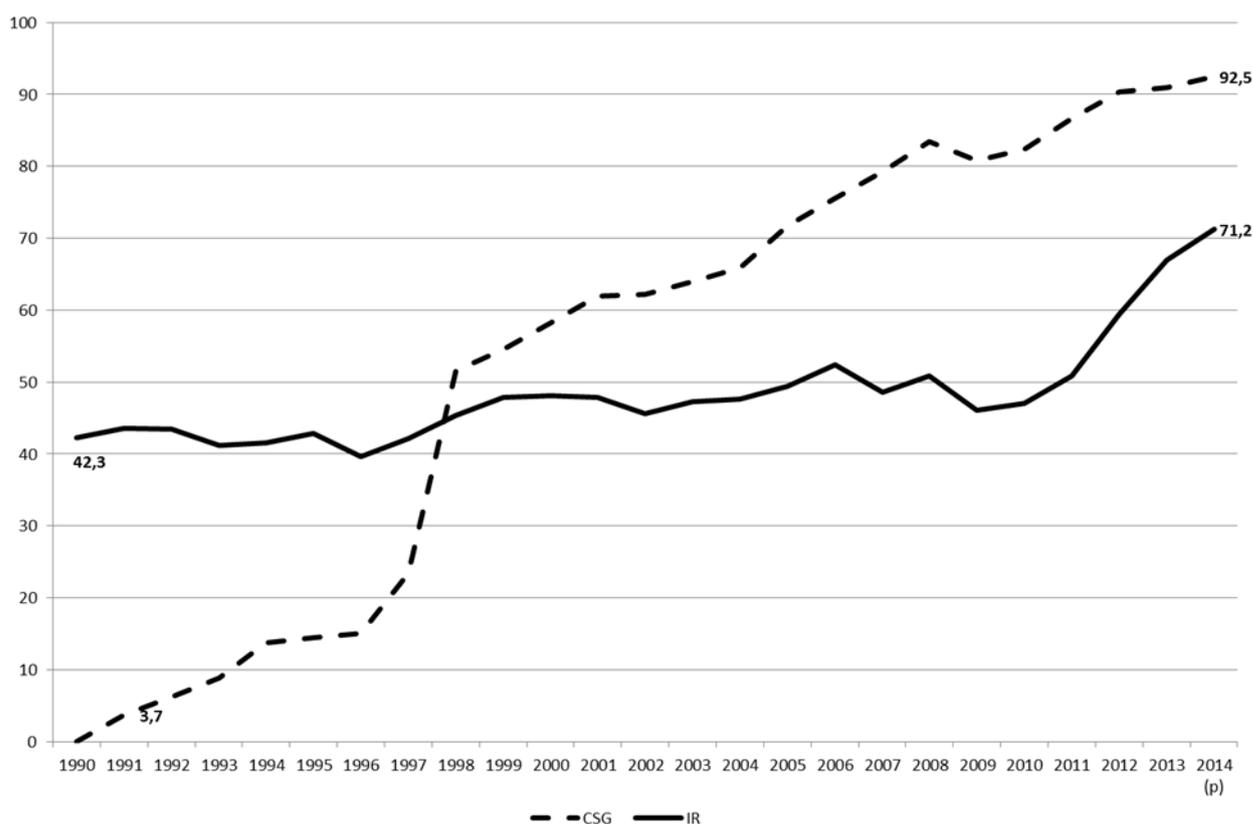
1.4. Une modification de l'équilibre entre impositions progressive et proportionnelle qui ne remet pas en cause la progressivité d'ensemble du système d'imposition des ménages

1.4.1. La modification de la structure des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages

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. Ces trois dernières années, le net ressaut de l'IR a permis de combler en partie ce différentiel. En 2014, le produit de la CSG devrait dépasser de plus de 21 milliards d'euros les recettes d'IR.

Graphique 2 : Rendement comparé du produit de l'IR et de la CSG depuis 1991

(en milliards d'euros)



Source : rapporteur (d'après les données de l'INSEE (comptes nationaux base 2005), de la DSS et de l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2014)

Si l'on tient compte de la CRDS et des autres contributions sociales, l'écart de rendement entre l'IR et les contributions sociales de nature fiscale atteint près de 40 milliards d'euros en 2013.

⁸¹ 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.

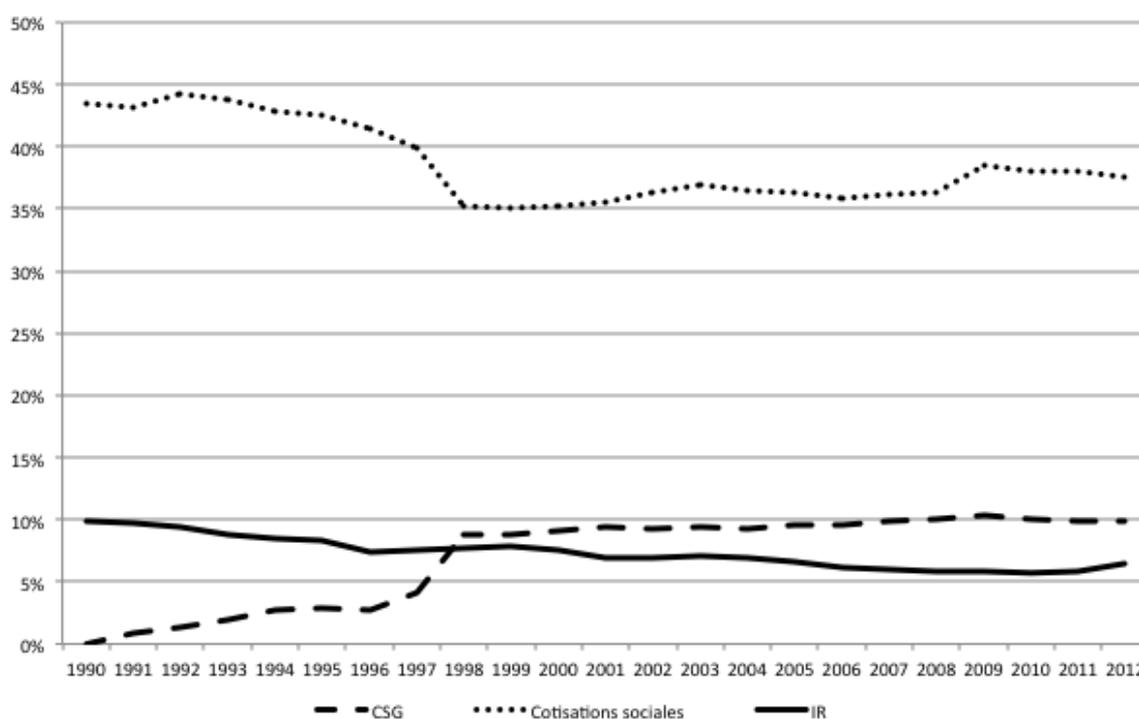
Le rendement croissant de la CSG et de ses déclinaisons a entraîné la hausse de l'imposition directe des revenus ces vingt dernières années. **La part de l'ensemble IR-CSG est passée de 4,5 % du PIB en 1992 à 7,3 % du PIB en 2012**, tandis que l'ensemble **IR-CSG-CRDS** atteignait 7,6 % du PIB en 2012. Cet ensemble représente désormais **17,1 % du total des prélèvements obligatoires**, soit un niveau comparable à celui de 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** a nettement diminué entre 1990 et 2011, date à laquelle il atteignait un peu moins de **6 % des prélèvements obligatoires**. Une légère remontée (7 %) a été observée en 2012. La diminution du poids de l'IR est encore plus importante si l'on compare son niveau actuel à son point le plus haut atteint en 1985-1987 (12,7 % de l'ensemble des recettes fiscales, soit 5,7 % du PIB).

Parallèlement, sur la même période, on observe la **baisse de la part des cotisations sociales dans les prélèvements obligatoires** : représentant près de **45 % du total des prélèvements obligatoires au début des années 1990**, elles n'en représentaient plus que **35 % en 2000**. Leur part dans les prélèvements obligatoires a à nouveau progressé à la fin des années 2000 pour atteindre **38 % en 2012**.

Graphique 3 : Évolution du poids de l'IR, de la CSG et des cotisations sociales dans l'ensemble des prélèvements obligatoires (PO)

(en % des PO totaux)



Source : rapporteur (d'après les données de l'INSEE, comptes nationaux base 2005)

En définitive, c'est principalement au cours de la décennie 1990-2000 que la structure des prélèvements obligatoires directs acquittés par les ménages s'est modifiée ; elle est

1.4.2. Un système d'imposition des ménages qui demeure progressif

La forte progression de la CSG, impôt largement proportionnel, et la relative stagnation de celui de l'IR, sur lequel repose essentiellement la progressivité de l'imposition des revenus, pourraient laisser penser que la progressivité du système d'imposition des ménages a diminué depuis 1990. Toutefois, une telle approche selon l'évolution de la part relative de chaque type de prélèvements, en fonction de leur caractère progressif, proportionnel ou dégressif, ne peut être que sommaire. Dans son rapport sur la progressivité des prélèvements obligatoires sur les ménages, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) précise en effet que :

« la croissance de la part des prélèvements proportionnels et la diminution de celui des prélèvements progressifs peut ainsi avoir été amplifiée ou, au contraire, contrebalancée, par les variations affectant le degré de progressivité de chacun des prélèvements. C'est pourquoi l'évolution globale du caractère plus ou moins progressif des prélèvements est la résultante, d'une part, des variations de la part de chaque prélèvement au sein du total de ces derniers, d'autre part, de la variation de la progressivité de chacun d'entre eux »⁸².

Au terme de l'analyse de l'ensemble de ces éléments, les travaux antérieurs du CPO concluent que **la diminution du poids de l'IR et les évolutions de cet impôt ont bel et bien contribué à réduire la progressivité du système socio-fiscal.**

En revanche, cette même étude souligne l'effet opposé de la fiscalisation du financement de la protection sociale, opérée par le biais de la CSG et de ses déclinaisons, sur la progressivité d'ensemble du système socio-fiscal. En dépit de ses taux proportionnels, **la CSG a introduit de la progressivité au sein des prélèvements sociaux**, et de ce fait au sein de l'ensemble du système socio-fiscal, en élargissant leur assiette à des revenus concentrés dans le haut de la distribution des niveaux de vie (revenus du patrimoine, produits de placement). En outre, la CSG sur les revenus de remplacement est en partie progressive du fait de l'existence d'un taux réduit et des exonérations.

Par ailleurs, la répartition par décile de revenu imposable de l'IR et de la CSG montre que **l'ensemble constitué par l'IR et la CSG est bien progressif**. Le poids de l'imposition globale croît bien avec le niveau de revenu et la CSG atténue en partie la forte concentration de l'IR. Ainsi, le dernier décile de contribuables concentre près de la moitié de l'imposition consolidée IR-CSG, pour 34 % de revenu imposable.

⁸² Conseil des prélèvements obligatoires, « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs », 2011, page 34.

Tableau 15 : 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 reconstitué 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.

2. Le rapprochement entre l'IR et la CSG, un débat ancien et récurrent, qui a donné lieu à diverses pistes d'évolution, seulement en partie explorées

2.1. La fusion de l'IR et de la CSG : le modèle idéal de l'impôt unique ?

2.1.1. Un projet au service de divers objectifs

a) La recherche d'une plus grande cohérence et d'une meilleure 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 situation actuelle donne le sentiment d'un « retour en arrière ». D'où la qualification de la CSG d'« impôt sur le revenu bis »⁸³, voire la mention d'un « caractère perturbateur »⁸⁴ de la CSG.

⁸³ Terme utilisé notamment par Christian Poncelet. Cf. *Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 9 juin 1993*, page 725.

⁸⁴ Agnès Sauviat, « L'exemplaire singularité de la CSG », Les petites affiches, 1995.

L'idée d'une fusion de la CSG et de l'IR émerge rapidement après la création de la nouvelle contribution sociale. La première occurrence identifiée date de **1993**. 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 fusion⁸⁵. Il développe ensuite cette idée lors de l'examen des projets de loi de finances suivants. Dans le rapport général sur le projet de loi de finances pour 1995, il indique :

« Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, 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. »⁸⁶

Le schéma d'imposition « fusionnée » proposé par Jean Arthuis 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. Cette seconde composante serait destinée à remplacer l'actuel impôt sur le revenu. On peut noter que 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.

La préoccupation d'une meilleure cohérence entre la CSG et l'IR est clairement exprimée par le ministre du budget, Nicolas Sarkozy, à la fin de l'année 1993, dans la lettre de mission 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 »⁸⁷*. Le rapport remis en décembre 1996 propose une brève analyse de *« cette idée commode mais imprécise de fusion »⁸⁸*, pour ensuite 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** dans son rapport relatif à la CSG, publié en 1995. S'interrogeant sur les places respectives de l'IR et de la CSG, le Conseil des impôts répond 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 »⁸⁹*. Écartant immédiatement la première option, le Conseil des impôts ne tranche pas sur la question de la fusion et précise seulement *« les conditions d'une bonne coexistence des deux prélèvements »⁹⁰* (autonomie des règles et des assiettes, définition claire de leurs objectifs respectifs).

⁸⁵ *Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 9 juin 1993, pages 722-723.*

⁸⁶ *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.*

⁸⁷ *Lettre annexée au rapport au ministre du budget établi par Bernard Ducamin, Robert Baconnier et Raoul Briet, « Etude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages », 1996.*

⁸⁸ *Bernard Ducamin, Robert Baconnier, Raoul Briet, op. cit., page 120.*

⁸⁹ *Conseil des impôts, « La contribution sociale généralisée », op. cit., page 114.*

⁹⁰ *Ibid, page 120.*

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. Ainsi le député Didier Migaud écrit 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 notre 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* »⁹¹. 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 alors partagée par certains membres de l'opposition, tel que Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances du Sénat⁹².

Enfin, la cohérence et la lisibilité sont fréquemment évoquées par des juristes comme les objectifs souhaitables d'une fusion de l'IR et de la CSG⁹³. Néanmoins, l'apport précis d'une telle réforme à la poursuite de ces objectifs n'est pas développé.

b) La recherche d'une base d'imposition plus large

S'inspirant de la théorie de la fiscalité optimale fondée par James Mirrlees et de ses développements, les pays anglo-saxons et scandinaves mènent à partir des années 1980 des réformes fiscales consistant à baisser les taux d'imposition marginaux et à élargir la base imposable en supprimant les différents abattements et déductions. Ce type de réforme apparaît en effet optimal en termes de rendement fiscal et d'efficacité économique.

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 à l'époque, Christian Poncelet, expose clairement le caractère séduisant d'une fusion :

« Aujourd'hui, l'impôt sur le revenu se caractérise par l'étroitesse de son assiette et par son extrême concentration – moins de la moitié des foyers fiscaux en sont redevables – qui limitent son rendement (...) en dépit de sa forte progressivité.

« 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 %. (...)

« Quoiqu'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 »⁹⁴.

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 »⁹⁵.*

⁹¹ Quotidien « Les Echos », 15 octobre 2003.

⁹² Cf. Rapport d'information n° 55 (2003-2004) fait par Philippe Marini au nom de la commission des finances du Sénat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

⁹³ Cf. notamment Laurence Valpaille (dir.), Refonder l'impôt sur le revenu ?, 2013.

⁹⁴ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 9 juin 1993, page 725.

⁹⁵ Avis n° 79 (1997-1998) fait par Jacques Oudin au nom de la commission des finances du Sénat.

Toutefois, le **risque de « contamination » de la CSG par l'IR** est avancé par diverses instances telles que la commission « Ducamin » et le Conseil des impôts. En 2000, ce dernier indique : « *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* »⁹⁶. Cette crainte est également partagée par Gilles Carrez, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui estime que « *le mauvais impôt chassera le bon* »⁹⁷.

c) *La recherche d'une plus grande progressivité*

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

Deux éléments nouveaux jouent en faveur de ce renversement. D'une part, **la forte hausse du taux de CSG en 1998** (+ 4,1 % sur les revenus d'activité) change la perception de cette imposition. La CSG est présentée comme plus équitable car touchant tous les revenus et comme indolore en raison de son faible taux. Mais les relèvements de taux successifs tendent à remettre 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 atténuent 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 très élevés apparaissent injustes.

Dans ce contexte, la fusion de l'IR et de la CSG émerge comme un outil permettant de corriger à la fois la trop forte proportionnalité de la CSG et la moindre progressivité de l'IR. Discutée au sein du parti socialiste à partir du début des années 2000, la fusion devient progressivement une idée davantage marquée « à gauche » de l'échiquier politique. Débattue à l'occasion du projet socialiste pour les élections présidentielles de 2007, la fusion de l'IR et de la CSG est finalement inscrite dans le projet pour 2012, puis dans le programme du candidat socialiste à l'élection présidentielle (engagement n° 14 : fusion à terme de l'impôt sur le revenu et de la CSG dans le cadre d'un prélèvement simplifié sur le revenu).

Parallèlement, la crédibilité d'une fusion en vue d'accroître la progressivité de l'imposition des revenus s'affirme à la suite des prises de position de certains économistes, tels que Thomas Piketty⁹⁸ et Liem Hoam-Ngoc⁹⁹.

Enfin, l'ouvrage de vulgarisation de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, paru en 2011, marque une étape importante dans la diffusion du thème de la « fusion » auprès du grand public. Les trois économistes y proposent de remplacer la CSG et l'IR par un nouvel impôt sur le revenu, qui se présenterait comme une extension de la CSG mais avec un barème progressif. Partant du constat de la régressivité d'ensemble du système fiscal français concernant surtout les 1 % des ménages les plus riches et de la « lente agonie » de l'IR, ils proposent d'appliquer au 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** »¹⁰⁰ tout en conservant le même volume de recettes totales (soit 147 milliards d'euros). Les charges de famille seraient prises en compte grâce à un abattement forfaitaire.

⁹⁶ Conseil des impôts, « *L'imposition des revenus* », op. cit., 2000.

⁹⁷ *Quotidien Les Echos* du 7 avril 2011.

⁹⁸ Cf. *tribune dans le quotidien Le Monde* du 13 mars 2002.

⁹⁹ Cf. *Liem Hoam-Ngoc, Vive l'impôt !*, 2007.

¹⁰⁰ *Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^{ème} siècle*, 2011.

d) La recherche d'une familialisation de la CSG

En 2010, les députés Jean-François Copé et Hervé Mariton se prononcent publiquement en faveur d'une fusion de l'IR et de la CSG¹⁰¹. Contrairement aux idées précédentes, l'objectif d'une telle refonte ne serait pas une plus grande progressivité mais une **prise en compte accrue des charges de famille**. Pour Jean-François Copé, cette fusion s'accompagnerait d'une retenue à la source ; dans cette perspective il suggère une fusion des URSSAF et de l'administration fiscale.

*

Si une plus grande cohérence et une meilleure lisibilité de l'imposition des revenus semblent être des objectifs unanimement partagés par les tenants d'une fusion de l'IR et de la CSG, au cours des vingt dernières années la fusion a été présentée comme un moyen d'atteindre des buts variés, voire opposés. Ce bref panorama historique confirme donc l'un des constats du rapport inter-administratif de 2012 :

« Si les objectifs de simplification du système fiscal, de rationalisation des dépenses fiscales et de réforme du mode de collecte de l'IR paraissent s'imposer dans toutes les hypothèses de fusion de l'IR et de la CSG, les autres objectifs qui pourraient être assignés à la fusion IR-CSG sont autant d'options à prendre par le législateur : niveau et fléchage du rendement budgétaire du nouvel impôt, degré de redistribution verticale et horizontale, traitement des différentes catégories de revenus... »¹⁰².

2.1.2. La fusion : un concept plus ou moins 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 sont fondues et leurs règles unifiées, dans le but de créer un impôt unique. Il est préférable de retenir 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 total, 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**. Le tableau de la page suivante propose un aperçu des scénarios les plus aboutis proposés jusqu'à présent, selon leurs grandes caractéristiques.

À partir des travaux existants, il est ainsi possible d'identifier **trois grands types de schémas de fusion**, parmi lesquels figurent deux types de scénarios de fusion au sens strict et un troisième type de scénarios correspondant à la coexistence de deux prélèvements distincts, issus de l'IR et de la CSG, au sein d'un impôt juridiquement unique. Ces trois grands types de scénarios ont été étudiés par le rapport inter-administratif de 2012, qui constitue l'étude la plus récente et la plus approfondie en la matière.

¹⁰¹ Cf. *Quotidien Les Echos* des 3 avril 2010, 6 avril 2010 et 7 avril 2011.

¹⁰² *Rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la CSG, 2012.*

Tableau 16 : Schémas de fusion IR-CSG étudiés dans les travaux existants

	Périmètre de la fusion	Impôt servant de base à la fusion	Degré d'individualisation	Prise en compte de la PPE et du RSA	Mode de recouvrement
LPS	IR, CSG, CRDS, prélèvement libératoire, impôt sur les plus-values	CSG	+++	Suppression de la PPE, intégrée dans le barème	Retenue à la source
OFCE F1 (fusion brute sans ajustements)	IR, CSG	IR	--	Suppression de la PPE, intégrée dans le barème	Retenue à la source partielle / solde prélevé par rôle
OFCE F2 (à taux de prélèvements constants)	IR, CSG	IR	--	PPE et exonération de CSG pour les retraités remplacés par une 1 ^{ère} tranche à 0 % jusqu'à 9 000 euros	Retenue à la source partielle / solde prélevé par rôle
OFCE I1 (individualisation brute)	IR, CSG	IR	+++	PPE individualisée	Retenue à la source
OFCE I2 (à taux de prélèvements constants)	IR, CSG	-	+	Suppression de la PPE	Retenue à la source partielle / solde d'IR prélevé par rôle
RAP 1	IR, CHR, CSG, autres contributions sociales	CSG	++	Modalités à arbitrer	Retenue à la source
RAP 2	IR, CHR, CSG, autres contributions sociales	IR	-	Modalités à arbitrer	Retenue à la source
RAP 3	IR, CHR, CSG, autres contributions sociales	<i>CSG rendue progressive comme acompte de l'impôt fusionné</i>	+	Suppression de la PPE / ajustement du RSA	Retenue à la source pour le 1 ^{er} prélèvement / 2 nd prélèvement sur base déclarative
RAP 3 bis	IR, CHR, CSG, autres contributions sociales	<i>CSG inchangée comme acompte de l'impôt fusionné</i>	+	Suppression de la PPE / maintien inchangé du RSA	Retenue à la source pour le 1 ^{er} prélèvement / 2 nd prélèvement sur base déclarative

LPS : Landais, Piketty et Saez ; OFCE : Allègre, Cornilleau et Sterdyniak ; RAP : rapport inter-administratif de 2012.

Source : rapporteur

- **Schémas de mise en œuvre de type 1 : « imposition unique issue de la CSG »**

Ce type de scénarios correspond à la proposition de nouvel impôt sur le revenu de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez et au premier scénario du rapport de 2012 (RAP 1).

Avantages	Inconvénients
Facilitation de la retenue à la source. Limitation des risques de maintien ou de reproduction des défauts de l'IR. Facilitation de l'affectation de recettes à la sécurité sociale.	Contraintes liées à un prélèvement à la source progressif et à la personnalisation de la CSG (gestion pour les entreprises tiers payeurs, protection des données des salariés...) Manque de lisibilité pendant la période de transition où coexisteraient deux impôts.

- **Schémas de mise en œuvre de type 2 : « imposition unique issue de l'IR réformé »**

Ce type de scénarios correspond au scénario F2 de l'OFCE et au deuxième scénario du rapport inter-administratif de 2012 (RAP 2).

Avantages	Inconvénients
Possibilité d'identifier des étapes nettement distinctes et autonomes, en ajustant progressivement la cible en termes de redistribution.	Réforme nécessairement longue. Risques de maintien des défauts d'assiette de l'IR. Difficultés liées à l'année de transition de la retenue à la source de l'IR. Mise en place de compensations pour les retraités et les chômeurs.

- **Schémas de mise en œuvre de type 3 : « imposition unique à deux niveaux avec la CSG comme acompte du nouvel impôt »**

Ce type de scénarios correspond au troisième scénario (RAP 3) du rapport inter-administratif de 2012. Il est toutefois précisé que ce scénario et sa variante n'ont fait l'objet ni d'une expertise juridique approfondie, ni de simulations.

Avantages	Inconvénients
Changements relativement limités à apporter aux deux impôts. Possibilité d'éviter les difficultés liées à la retenue à la source de l'IR. Réforme pouvant être mise en place dans un laps de temps relativement court.	Décalage dans le temps de l'ajustement de la charge fiscale (versement de solde / remboursements). Risques de régularisations massives si le système est mal calibré.

On peut également rattacher à cette troisième famille de scénarios :

- 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 ;
- la proposition d'imposition des revenus à deux branches combinant impôt proportionnel et surtaxe progressive formulée par le **Conseil des impôts** en 2000 ;
- la proposition de refonte du **Conseil d'analyse économique (CAE)** en 2005 conservant un IR et une CSG juridiquement distincts mais prévoyant le calcul de la cotisation d'IR après le prélèvement de la CSG, totalement déductible¹⁰³ ;
- la proposition d'**Alain Trannoy** visant à transformer la CSG, toujours prélevée sur une base individuelle, en une avance sur le montant d'IR dû par le ménage¹⁰⁴.

Dans tous les 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, 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 revenu de solidarité active (RSA) ;
- les modalités de recouvrement (par émission de rôle ou prélèvement à la source).

Dans le rapport inter-administratif de 2012, il est indiqué que les arbitrages sur les grandes caractéristiques du nouvel impôt unifié ont peu d'influence sur la problématique de la transition vers un impôt unique. Cependant, certains choix initiaux semblent 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.

¹⁰³ Conseil d'analyse économique, Jacques Le Cacheux et Christian Saint Etienne, « Croissance équitable et concurrence fiscale », 2005. Cf. infra page 83.

¹⁰⁴ Alain Trannoy, Il faut une révolution fiscale. Qu'en pensent les économistes ?, 2012, pages 76-78.

2.1.3. Une question étroitement liée à celle de la retenue à la source

a) La généralisation du prélèvement à la source : une modalité de mise en œuvre privilégiée de la fusion de l'IR et de la CSG

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 »¹⁰⁵. 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 »¹⁰⁶.

Si l'on retient la définition de l'INSEE reposant sur l'approche du tiers payeur, la CSG et la CRDS sur les revenus d'activité et de remplacement, sur les produits de placement, la CSA, la CASA et les contributions sociales sur les jeux en ligne sont retenues à la source. A l'inverse, l'IR est en très large partie¹⁰⁷ 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** :

- le rapport d'information du député Didier Migaud sur « le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG »¹⁰⁸ n'analyse le rapprochement de l'IR et de la CSG qu'à l'issue de sa conclusion positive concernant la faisabilité de la retenue à la source de l'IR et indique : « 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 »¹⁰⁹ ;
- le rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'IR et de la CSG considère 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 consacre un chapitre entier à la question du prélèvement à la source ;
- conçu comme une extension de la CSG, le nouvel impôt progressif proposé par Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez pose également comme prérequis le prélèvement à la source.

Néanmoins, il convient de noter que certains travaux, comme le rapport au Parlement de 2012, présentent des scénarios de rapprochement de l'IR et de la CSG dans lesquels la généralisation de la retenue à la source n'est pas nécessaire¹¹⁰.

¹⁰⁵ www.insee.fr, rubrique « Définitions ».

¹⁰⁶ Conseil des prélèvements obligatoires, « Prélèvements à la source et impôt sur le revenu », 2012.

¹⁰⁷ 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 et sportifs et les indemnités de fonction perçues par les élus locaux).

¹⁰⁸ Rapport d'information n° 3779 (XII^{ème} législature) fait par Didier Migaud 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.

¹⁰⁹ Ibid., page 116.

¹¹⁰ Cf. tableau 16 page 56.

b) La fusion comme conséquence souhaitable de la retenue à la source

La plupart des travaux sur la retenue à la source de l'IR soulignent la possibilité de mener la réforme du mode de recouvrement « à IR inchangé ». La mission menée par Claude Bébéar en 2007 conclut notamment que la simplification de l'impôt sur le revenu n'est pas un préalable nécessaire à la retenue à la source. Pourtant, elle rend également compte du fait que les personnes interrogées citent généralement la suppression de la taxation par foyer fiscal et le passage à une taxation individuelle ainsi que la réduction du nombre de dépenses fiscales comme des conditions qui faciliteraient la mise en œuvre de la retenue à la source, même si ces deux questions ont « *une dimension politique qui dépasse, de très loin, le simple enjeu du recouvrement de l'impôt sur le revenu* »¹¹¹.

Si la retenue à la source de l'IR est techniquement possible, à architecture constante des prélèvements obligatoires, elle apparaît rarement souhaitable pour elle-même. Dès 1995, la fusion de l'IR et de la CSG ou du moins leur substitution par un impôt unique est présentée comme une conséquence logique de la généralisation du prélèvement à la source :

*« 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 »*¹¹².

En 2000, le Conseil des impôts présente le prélèvement à la source avant tout comme « **un moteur de changement de la législation fiscale** »¹¹³, tandis qu'il est qualifié de « **levier** » et de « **catalyseur de réformes futures** »¹¹⁴ dans le rapport d'information de Didier Migaud. Enfin, dans un rapport étudiant spécifiquement la question de la retenue à la source, le Conseil des prélèvements obligatoires conclut :

*« 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 »*¹¹⁵.

2.1.4. Les principales difficultés et les risques identifiés par les travaux existants

a) La fusion des assiettes : un chantier lourd...

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 jusqu'à une dizaine de prélèvements, listés dans le tableau ci-après.

¹¹¹ Claude Bébéar, Raymond Viricelle, François Auvigne, *Rapport sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France, 2007*, page 23.

¹¹² Conseil des impôts, « *La contribution sociale généralisée* », op. cit., page 109.

¹¹³ Conseil des impôts, « *L'imposition des revenus* », op. cit., page 84.

¹¹⁴ *Rapport d'information n° 3779 (XIIème législature) fait par Didier Migaud*, op. cit., page 113.

¹¹⁵ Conseil des prélèvements obligatoires, « *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu* », op. cit., page 218.

Tableau 17 : Prélèvements entrant potentiellement dans le champ d'une fusion IR-CSG

Impôt	Date de création	Barème	Taux	Affectation	Produits 2013 (en Mi€)	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 %
CSA	2004	Proportionnel individualisé	0,3 %	CNSA	2,5	0,3 %
CASA	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 : rapporteur (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)

À la suite d'un bref passage en revue de certains types de revenus (minima sociaux, allocations logement, prestations familiales, revenus de l'épargne réglementée) et de leur régime de taxation, le rapport du Conseil des impôts sur l'imposition des revenus de 2000 estime 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 le principe d'absence de double imposition. Dans quel sens trancher pour les allocations logement et les 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 ?

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** tandis que la **CSG** est assise sur le **revenu brut** (comprenant les cotisations sociales salariales). Une fusion imposerait donc 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.

Le rapport au Parlement de 2012 présente trois grandes options envisageables pour déterminer l'assiette du nouvel impôt :

- 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 aux retraités. Pour compenser le surcroît d'impôt pour les salariés, il serait nécessaire 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 ;
- le **revenu net des cotisations salariales contributives**. Les cotisations contributives correspondent aux cotisations 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 deux inconvénients majeurs : d'une part, elle réduirait fortement l'assiette par rapport à celle de la CSG, d'autre part, **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. Selon le rapport inter-administratif, l'identification des cotisations contributives à déduire ne pourrait donc qu'être arbitraire, ce qui serait source d'inégalité entre contribuable.
- le **revenu net des cotisations salariales contributives, réintégrant 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, ceux-ci étant différents d'un régime à l'autre.

Tableau 18 : Comparaison des assiettes de l'IR et de la CSG (revenus 2010)

Assiette de l'IR	Assiette de la CSG
<p>Revenus d'activité salariaux <u>Rémunérations salariales nettes</u> (sauf CSG et CRDS non déductible) Frais professionnels à la charge des salariés : 10 % (ou plus sur justificatif) Intéressement s'il n'est pas réinvesti sous forme d'épargne salariale 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</p> <p><i>Sous-total : 470 Md€</i></p>	<p>Revenus d'activité salariaux <u>Rémunérations salariales brutes</u> (+137 Md€) Frais pro à la charge des salariés : 1,75 % dans la limite de 4 PASS, sur les seuls salaires (+60 Md€) Intéressement et participation et abondement au plan d'épargne en entreprise : (+7 Md€) Contributions des employeurs pour la prévoyance collective, la retraite supplémentaire, les plans d'épargne pour la retraite collectifs (+15 Md€) Toutes indemnités de rupture au-delà du montant légal ou conventionnel, dans la limite de 3 PASS (+3 Md€) Revenus exonérés d'IR dont heures sup (+11 Md€) <i>Sous-total : 700 Md€ (soit 230 Md€ de plus)</i></p>
<p>Revenus d'activité non salariaux Bénéfice net des non-salariés (sauf CSG non déductible et CRDS)</p> <p><i>Sous-total : 68 Md€</i></p>	<p>Revenus d'activité non salariaux Bénéfice net avec réintégration des cotisations obligatoires et facultatives et des revenus exonérés</p> <p><i>Sous-total : 100 Md€ (soit 32 Md€ de plus)</i></p>
<p>Revenus de remplacement Pensions de retraite, allocations de chômage et IJ nettes (sauf CSG non déductible et CRDS) avec abattement ou déduction de 10 %</p> <p><i>Sous-total : 220 Md€</i></p>	<p>Revenus de remplacement Pensions de retraite, allocations de chômage et IJ brutes sans abattement</p> <p><i>Sous-total : 250 Md€ (soit 30 Md€ de plus), ce montant est ramené à 210 Md€ (soit 10 Md€ de moins que l'IR) si on tient compte de l'exonération spécifique pour les foyers aux revenus modestes</i></p>
<p>Revenus du capital (hors plus-values à taux proportionnel) Revenus fonciers nets Revenus de taux Dividendes (avec abattement de 40 %) Exonérations CEL, PEA, assurance vie (en grande partie) Exonérations livrets réglementés</p> <p><i>Sous-total : 53 Md€</i></p>	<p>Revenus du capital (hors plus-values à taux proportionnel) Revenus fonciers nets sans imputation des déficits Revenus de taux Dividendes (sans abattement) CEL, PEA, assurance vie (en totalité) Exonérations livrets réglementés</p> <p><i>Sous-total : 88 Md€ (soit 35 Md€ de plus)</i></p>
<p>Produit des jeux Exonération des revenus exceptionnels</p>	<p>Produit des jeux Taxation forfaitaire représentative des gains des joueurs</p> <p><i>Sous-total : 13 Md€</i></p>
<p>Total : 810 Md€</p>	<p>Total : 1 150 Md€</p>

PASS : plafond annuel de la sécurité sociale.

Source : Direction de la sécurité sociale (données 2010, législation 2012)

b) ... qui pose la question du devenir d'une multitude de dispositifs dérogatoires et du quotient familial

Outre la question du mode de calcul de l'assiette du nouvel impôt, la fusion serait 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 des revenus assujettis à la CSG mais exemptés d'IR. Il cite par exemple le cas des contributions salariales aux plans d'épargne retraite collectifs (PERCO) et aux couvertures complémentaires d'entreprise ou encore des pensions alimentaires, qui sont assujetties à la CSG mais exemptés d'IR. Dans les deux cas, leur inclusion dans l'assiette du nouvel impôt permettrait d'élargir l'assiette de l'actuel IR. Toutefois, l'alignement strict sur les règles de la CSG entraînerait des hausses d'impôt importantes pour les salariés du secteur privé ou les personnes versant une pension alimentaire. A travers ces deux exemples, 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 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 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. Cependant, leur ampleur – **13,2 milliards d'euros** prévus en 2014 pour l'ensemble des réductions et crédits d'impôts associés à l'IR – impliquerait une forte augmentation du niveau de dépenses publiques.

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. Néanmoins, il est peu probable qu'une telle approche exonère de toute **nouvelle évaluation détaillée de l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales existantes**. L'exercice de ce type le plus complet remonte à 2011¹¹⁶ ; 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.

Parmi les crédits d'impôts rattachés à l'IR, la **PPE**, qui a vocation à inciter à la reprise d'emploi ou au maintien dans l'emploi, devrait en tout état de cause être modifiée¹¹⁷.

Enfin, la jurisprudence constitutionnelle¹¹⁸ laissant peu de doutes quant à la nécessité de **prendre en compte les charges de famille** dans un impôt fusionné, il conviendrait de définir ses nouvelles modalités de prise en compte. A cet égard, le rapport au Parlement de 2012 souligne que le quotient familial n'est pas le seul mécanisme envisageable. D'autres techniques fiscales, comme des abattements, des réductions ou des crédits d'impôt, pourraient être utilisées sans difficulté technique majeure.

¹¹⁶ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume, 2011.

¹¹⁷ Cf. propositions de réforme de la PPE et du RSA, page 31.

¹¹⁸ Cf. décision DC n° 2000-437 du 19 décembre 2000.

c) Des conséquences en termes de transferts difficilement maîtrisables

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

Dans l'ouvrage de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, 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). Avec le barème proposé, il est ainsi indiqué, qu'en moyenne, les 3 % des individus les plus aisés (au-delà de 8 000 euros de revenus mensuels) paieraient davantage d'impôts et que dans tous les déciles et centiles connaissant en moyenne une baisse d'impôt c'est-à-dire jusqu'au 96^{ème} centile), 90 % à 95 % des personnes connaîtraient une baisse d'impôt.

L'étude de Guillaume Allègre, Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak souligne les **effets négatifs** d'une fusion « brute », à partir de l'IR,¹¹⁹ **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 suggère donc qu'une telle fusion ne pourrait voir le jour sans **mesures compensatrices**. Néanmoins, celles-ci seraient soit très coûteuses (dans le cas d'un abattement général sur les revenus de remplacement), soit 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 immanquablement 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* »¹²⁰. Au-delà des effets induits par la modification de certains avantages fiscaux dérogatoires, il est en effet rappelé 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, l'apport principal du rapport remis au Parlement en 2012 réside dans la **démonstration du caractère « non maîtrisé » des transferts qu'entraînerait une fusion des assiettes de l'IR et de la CSG**. Simulant les effets de différents alignements d'assiette, une annexe¹²¹ au rapport met en évidence la forte hétérogénéité des effets du passage d'une assiette à une autre :

¹¹⁹ Cf. variante F1, page 56.

¹²⁰ 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, op. cit., page 36.

¹²¹ Cf. annexe Ca (Le rapport entre assiette brute et assiette nette et ses implications sur la fusion IR-CSG) au 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, op. cit.

- **au sein de chaque catégorie de revenus** (salaires, bénéfices, pensions). 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, pour les artisans, commerçants et agriculteurs (+ 2 % à 3,5 %) et 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.** Là encore, 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 ;
- **au sein des non-salariés.** 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.

En définitive, **si l'existence de transferts n'est pas considérée comme un obstacle à la fusion, le rapport inter-administratif considère que l'impossibilité de les prévoir précisément et de les corriger représente une difficulté majeure.** Il serait alors impossible de mettre totalement en adéquation les effets de la fusion avec les objectifs politiques préalablement fixés.

Tableau 19 : Effets du choix de l'assiette sur différents contribuables avec un revenu brut au PASS*

	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 1	5 324	5 284	- 40	4 870	- 453	4 035	- 1289
Retraité (maintien d'un taux inférieur de 0,9 point)	5 361	5 284	- 395	5 690	+ 329	4 660	- 701

*Revenu brut annuel correspondant au plafond annuel des cotisations de sécurité sociale (PASS), soit 37 548 euros.

Source : DSS-IGAS, rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'IR et de la CSG, 2012

d) La question de l'autonomie et de la gouvernance de la sphère sociale

La remise en cause de l'autonomie financière de la sécurité sociale et les conséquences que cette « étatisation » pourrait avoir, notamment en termes de baisse de ressources, figurent parmi les principaux arguments avancés à l'encontre d'une fusion de l'IR et de la CSG. Il est principalement invoqué par les syndicats, qui participent à la gestion paritaire des caisses de sécurité sociale.

Si cet argument est souvent peu étayé, les craintes exprimées se justifient en partie par le fait que **certains défenseurs de la fusion IR-CSG se sont également exprimés en faveur d'un rapprochement des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale**. Constatant que la coordination des deux textes financiers est trop souvent imparfaite, le député Didier Migaud s'est ainsi prononcé pour la fusion des deux textes, au moins pour leur partie concernant les recettes¹²². Du point de vue des partisans d'une vision consolidée des finances publiques, le rapprochement entre lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale serait d'autant plus légitime en cas de fusion entre l'IR et la CSG.

Selon le rapport du Conseil des impôts de 2000 sur l'imposition des revenus, la fusion complète de l'IR, entièrement affecté au budget de l'État, et de la CSG et des autres contributions sociales, entièrement affectées aux organismes de protection sociale, poserait nécessairement des « **enjeux institutionnels délicats** »¹²³. Une telle réforme ne pourrait vraisemblablement pas être décidée sans une concertation préalable avec les partenaires sociaux sur deux principaux aspects :

- la **répartition du produit du nouvel impôt entre l'État et la sécurité sociale**. Différentes modalités sont envisageables : l'affectation d'une fraction du produit global du nouvel impôt ; l'affectation d'une partie du produit de l'assiette du nouvel impôt¹²⁴ ; l'affectation d'une part correspondant à un taux du nouvel impôt, l'affectation d'un produit correspondant au niveau de la CSG avant la fusion, indexé sur le PIB, ce qui permettrait de déconnecter complètement l'évolution des recettes de la sécurité sociale des évolutions de la législation de l'IR ; l'affectation d'un autre impôt, en totalité ou en partie, à la sécurité sociale (par exemple une fraction de TVA) ;
- le **pilotage** de ce produit (maintien de lois de financement de la sécurité sociale distinctes, rapprochement des parties « recettes » des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, fusion plus large des deux textes).

Le rapport inter-administratif de 2012 apprécie de façon globalement négative tout projet de fusion au regard des conséquences qu'il entraînerait sur le pilotage des finances sociales. Il souligne en particulier :

- le risque que ferait peser certaines modalités d'affectation – en particulier l'affectation d'une fraction du produit global – sur la préservation de l'équilibre financier de la sécurité sociale en cas d'évolution de la législation du nouvel impôt sur le revenu ;
- la complexification des relations entre lois de financement de la sécurité sociale et lois de finances. La fusion entraînerait selon le rapport la reconstitution de certaines « *imbrications (...) à rebours du mouvement de clarification des relations financières entre l'État et la sécurité sociale qui a conduit à supprimer les recettes partagées, à limiter les dépenses cofinancées* » ;

¹²² Cf. Rapport d'information n° 3779 (XII^{ème} législature) fait par Didier Migaud, op. cit., pages 156-158.

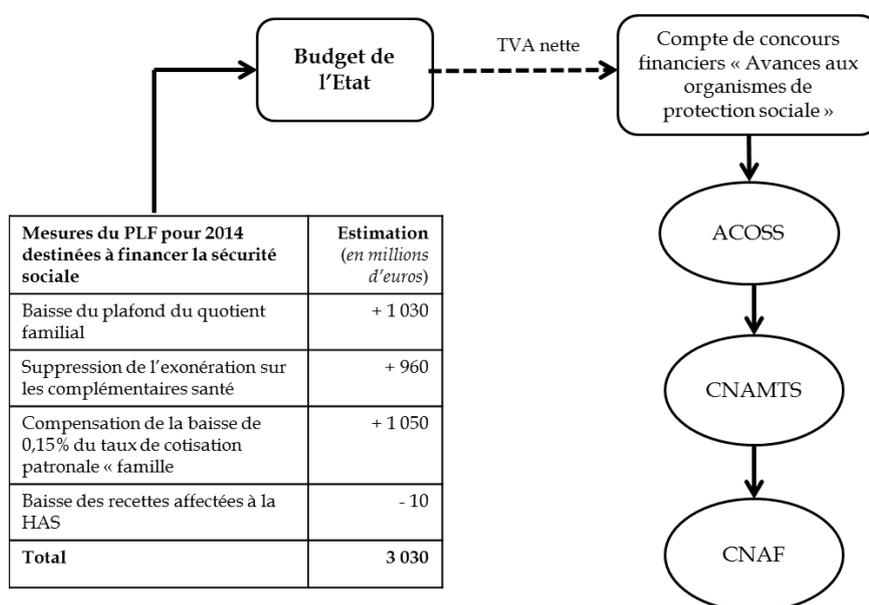
¹²³ Conseil des impôts, « L'imposition des revenus », op. cit., page 94.

¹²⁴ Solution proposée notamment par Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez.

- la déresponsabilisation des acteurs consécutive à une éventuelle fusion des textes financiers ;
- la diminution de l'acceptation du prélèvement et de la compréhension de sa finalité par le citoyen.

Cependant, il convient de souligner que les relations financières entre l'État et la sécurité sociale demeurent complexes et représentent des masses financières importantes (près de 78 milliards d'euros de crédits budgétaires, soit 20 % des dépenses totales de l'État, sont affectés à la protection sociale en 2014) et ce malgré la tentative de clarification opérée en lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2013. En outre, il convient de signaler un phénomène accréditant plutôt la thèse d'une interdépendance croissante entre les finances de l'État et celles de la sécurité sociale : **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). 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 2014¹²⁵ prévoit 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 même procédé est d'ailleurs utilisé pour compenser la baisse des cotisations patronales « famille » intervenue le 1^{er} janvier 2014 ainsi que d'autres exonérations de cotisations sociales depuis 2003.

Tableau 20 : Transferts supplémentaires de TVA de l'État vers la sécurité sociale prévus en loi de finances pour 2014



Source : commission des finances du Sénat (2013)

¹²⁵ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

e) Les risques budgétaires d'une fusion

Intégrant dans leurs évaluations les effets comportementaux d'une fusion de l'IR et de la CSG, Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez estiment que la perte de recettes entraînée par les réactions dans le centile supérieur serait au 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 conclut que la mise en œuvre de la fusion de l'IR et de la CSG, avec ou sans retenue à la source, présente un fort risque budgétaire** : « *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'impôt sur le revenu 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* »¹²⁶.

Tout en admettant que certaines modalités de fusion pourraient entraîner une hausse des recettes fiscales (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 entreprend d' « *éclairer l'importance de certains choix* »¹²⁷ en en donnant la « dimension budgétaire » :

- la transposition, sous leur forme actuelle, du **quotient conjugal** et du **quotient familial** dans l'impôt fusionné se traduirait par un surcoût de l'ordre de **11,8 milliards d'euros** pour le premier et de **10 milliards d'euros** pour le second ;
- 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**.

Ces exemples ont le mérite de fournir un ordre de grandeur des conséquences budgétaires de la transposition de certains dispositifs dans un impôt fusionné. Mais ils illustrent avant tout la nécessité de réexaminer l'intégralité des dispositifs existants, rattachés à l'un ou l'autre impôt, en cas de fusion.

¹²⁶ 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, op. cit., page 99.

¹²⁷ Ibid. pages 36-39.

2.2. La CSG progressive : une modalité de mise en œuvre de la fusion ou une alternative ?

2.2.1. Une option restée longtemps en sommeil après la censure de la « ristourne dégressive » de CSG

Dans le cas où l'objectif d'une réforme du système fiscal 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 ont ainsi proposé l'application d'un barème progressif aux revenus assujettis à la CSG¹²⁸, comme une première étape vers l'unification de l'IR et de la CSG.

À court terme, cette proposition était motivée par la volonté de redonner du **pouvoir d'achat aux personnes modestes**, la CSG étant considérée comme un impôt « injuste » car proportionnel. En dépit de l'existence de certains mécanismes venant atténuer 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 de faire l'objet de critiques récurrentes quant à son équité.

La question de la progressivité de la CSG n'est toutefois pas neuve. Au-delà du régime de déductibilité de la CSG à l'IR, âprement discuté depuis 1990, des députés avaient relancé le débat de l'absence de progressivité de la CSG notamment au cours de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000¹²⁹. 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 ;
- dont la **mise en œuvre serait 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.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ 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 21 : Gain annuel de CSG et de CRDS prévu par la « ristourne dégressive » en 2003

(en euros)

	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 de l'époque 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 par l'opposition 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 ci-dessous montre de manière flagrante les différences de traitement entraînées par la mesure pour un même niveau de revenu.

Tableau 22 : Comparaison du gain consécutif à la mesure en fonction de la situation du foyer et de l'activité

(en euros)

Situation	Revenus annuels d'activité	Gain annuel de CSG et CRDS en 2003
Un foyer fiscal avec deux conjoints payés au SMIC	25 546	2 459
Un foyer fiscal avec un conjoint payé à 1,4 SMIC	17 882	0
Un 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 constitutionnel à censurer, le 19 décembre 2000¹³⁰, 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 prime pour l'emploi (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.

¹³⁰ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

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, coprésidé par Dominique Lefebvre et François Auvigne, 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.

2.2.2. Les voies de transformation de la CSG en impôt progressif

Cette sous-partie et la sous partie suivante (2.2.3) ont vocation à rendre compte des différentes pistes étudiées dans les travaux existants afin d'augmenter la progressivité de la CSG. Elles ne rentrent pas dans le détail de leur analyse juridique, effectuée dans un autre rapport particulier¹³¹.

En tout état de cause, 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* »¹³².

a) L'application d'un barème progressif à l'ensemble des revenus assujettis à la CSG

À la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la direction de la législation fiscale (DLF) 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 CSG**¹³³.

Plus précisément, le scénario testé 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-2¹³⁴) calculé par part, donc 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 techniques¹³⁵.

¹³¹ Cf. rapport particulier de Jean-Luc Matt.

¹³² 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.

¹³³ Cf. Annexe au rapport d'information n° 3779 (XII^{ème} législature) fait par Didier Migaud, op. cit., pages 277-282.

¹³⁴ Cette même méthode est utilisée actuellement pour le calcul de la CSG sur les revenus de remplacement.

¹³⁵ 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.

Les résultats de la simulation, réalisée à partir des revenus de 2006, 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 quelques **10 millions de foyers fiscaux allégés**, dont 7 millions totalement exonérés.

Tableau 23 : Résultats de la simulation de CSG différenciée à trois taux sur les revenus d'activité et les revenus du patrimoine

(revenus 2006 – montants 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 euros)		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 euro. 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)

La direction de la législation fiscale précisait que 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'échantillon¹³⁶.

Les estimations du coût de l'application de taux intermédiaires de CSG à la majorité des revenus avaient conduit le député Didier Migaud, dans son rapport relatif au prélèvement à la source et à la fusion de l'IR et de la CSG, 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).

¹³⁶ 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.

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 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. Selon l'exposé des motifs, avec le barème proposé 50 % des contribuables verraient 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 ailleurs, afin de respecter la jurisprudence constitutionnelle, 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 prime pour l'emploi. S'il convient d'appréhender les éléments de chiffrage présentés avec précaution, cette proposition constitue un exemple de scénario alternatif. Toutefois, si l'on se réfère à la simulation précédente de la DLF, un mécanisme de ce type entraînerait une hausse très significative de CSG pour les trois derniers déciles.

Une proposition proche, présentée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, a été rappelée par le député Jérôme Guedj dans le rapport de conclusion de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur le financement de la branche famille. Par rapport au barème précédent, il est suggéré d'ajouter une cinquième tranche à partir de revenus supérieurs à environ 30 000 euros, avec un taux de 9 %. Cette solution y est considérée comme « *une évolution plus pertinente que la hausse de la CSG* »¹³⁷ sans distinction du niveau de revenus.

Le groupe de travail sur la fiscalité des ménages et le Haut conseil du financement de la protection sociale 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 jurisprudence constitutionnelle, soit apparu comme une **complexification** trop importante. En particulier, l'annexe VII au « point d'étape » du Haut conseil du financement de la protection sociale¹³⁸ soulève deux difficultés concernant :

- le **respect de la vie privée et la protection des droits des salariés**. La prise en compte du revenu global du foyer fiscal impliquerait une communication du taux auquel précompter la CSG de la part de l'administration fiscale et/ou des URSSAF vers l'employeur. Ce dernier acquerrait ainsi une information indirecte sur la situation familiale, fiscale et patrimoniale de ses salariés ;
- les **charges de gestion supplémentaires** liées à la mise en place de circuits complexes entre l'administration fiscale, les organismes de recouvrement et les employeurs ainsi qu'à la mise en place d'un mécanisme de régularisation.

¹³⁷ Rapport d'information n° 1918 (XIV^{ème} législature) déposé par la commission des affaires sociales et présenté par Jérôme Guedj 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.

¹³⁸ Annexe VII du « point d'étape » du Haut Conseil du financement de la protection sociale, 2014, page 17.

Encadré 4 : Les propositions visant à renforcer la progressivité des cotisations salariales

Déjà évoquée en remplacement de la PPE (cf. encadré 2), **une diminution des cotisations sociales salariales, dégressive entre 1 et 1,3 SMIC**, a été annoncée par le Premier ministre le 8 avril 2014. Un tel dispositif aurait vocation à entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Il procurerait un gain de 500 euros de salaire net supplémentaire pour un salarié touchant le SMIC, pour un coût global annoncé de 2,5 milliards d'euros.

Ce mécanisme rendrait ainsi les cotisations salariales partiellement progressives, sur le modèle des allègements généraux existants actuellement pour les cotisations sociales patronales entre 1 et 1,6 SMIC.

Examinant dans son « point d'étape » publié en mars 2014 les moyens de renforcer la progressivité des prélèvements sociaux supportés par les ménages, le Haut conseil du financement de la protection sociale avait envisagé trois possibilités pour alléger les charges sociales des salariés les plus modestes :

- des **formules d'abattement d'assiette à la base ou de réduction forfaitaire**, à l'instar du dispositif mis en place sur les cotisations salariales d'assurance vieillesse lors de la création de la CSG ;
- une **modification, par le biais de leurs taux respectifs, de la part des cotisations plafonnées ou non plafonnées**. Il est indiqué que cette option pourrait porter aussi bien sur les cotisations de sécurité sociale que sur les cotisations d'assurance chômage et de retraite complémentaire pour lesquelles il existe déjà une diversité de plafonds ;
- l'établissement d'un **barème progressif** pour les cotisations salariales « maladie » et « vieillesse ».

Dans tous les cas, le Haut conseil considère que de tels allègements sur les bas salaires devraient être compensés par des hausses de cotisations sur les rémunérations moyennes et supérieures. Il souligne également que la « barémisation » des cotisations salariales aurait pour effet de distendre le lien contributif entre les cotisations versées et les droits sociaux acquis.

Pour mémoire, en 2006, un rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection des finances sur l'intégration des allègements généraux de cotisations patronales au sein d'un barème de cotisations de sécurité sociale* avait souligné la complexité qu'engendrerait un tel dispositif. Une étude de la Cour des comptes, réalisée à la demande de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale**, avait quant à elle insisté sur le « *changement de paradigme* » qu'entraînerait une « barémisation » des allègements de charges patronales, notamment du point de vue des relations entre l'Etat et la sécurité sociale.

* *Rapport sur l'intégration des allègements généraux de cotisations patronales au sein d'un barème de cotisations de sécurité sociale, Inspection générale des finances n° 2006-M-013-01, Inspection générale des affaires sociales n° 2006-037, 2006.*

** *Rapport d'information n° 1002 (XIIIème législature) présenté par Pierre Méhaignerie au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur l'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations sur les bas salaires et sur les heures supplémentaires.*

b) L'application d'un abattement forfaitaire couplé à un taux unique

Dès le milieu des années 1990, des propositions ont 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 jugé « dangereux » un tel mécanisme de personnalisation de la CSG, qui serait particulièrement complexe à gérer et remettrait en cause sa nature¹³⁹.

En juin 2000, avant la censure de la réduction dégressive de CSG, les économistes Pierre Concialdi et Jean-Marie Monnier ont remis une étude à la commission des finances de l'Assemblée nationale présentant des scénarios de réforme de la CSG¹⁴⁰.

Afin de rendre la CSG progressive, l'option retenue dans cette étude était d'appliquer un abattement forfaitaire, couplé à un taux unique d'imposition au-delà de cet abattement. Il est indiqué que cette solution présenterait un **double avantage par rapport à un barème progressif** :

- une réforme de ce type pourrait être facilement mise en œuvre et ne romprait pas avec l'apparente simplicité de la CSG ;
- le niveau de l'abattement choisi permettrait 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 a été testée, avec un abattement forfaitaire mensuel s'échelonnant de 189 euros à 1,8 SMIC (soit environ 1 748 euros), selon une hypothèse de rendement constant ou de taux apparent d'imposition constant (maintien du taux de CSG à 7,5 % – ce qui implique 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 compte uniquement 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 serait 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 seraient bénéficiaires. Cependant, le gain atteindrait rapidement un plafond pour les plus bas salaires à partir du moment où ces derniers se retrouveraient exonérés de CSG, tandis qu'il continuerait à croître pour les salaires les plus élevés.

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 serait 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 seraient 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) seraient d'autant plus importants que les possibilités de déduction de la CSG sont faibles. Enfin, au terme de l'analyse de l'impact redistributif et de l'incidence sur les finances publiques de la réforme, les auteurs concluent qu'**une réforme à rendement constant associant la non déductibilité intégrale de la CSG maximiserait l'impact redistributif tout en procurant des recettes supplémentaires**.

¹³⁹ Conseil des impôts, « L'imposition des revenus », op. cit., page 100.

¹⁴⁰ Cf. Pierre Concialdi et Jean-Marie Monnier, « Scénarios de réforme de la CSG », in : Revue française des finances publiques, numéro 78, 2002, pages 113-138.

Tableau 24: Impact redistributif et estimation de l'incidence des différents scénarios de réforme de la CSG sur les finances publiques

(montants en milliards d'euros)

Montant de l'abattement	Rendement constant				Taux constant			
	1/2 SMIC		1 SMIC		1/2 SMIC		1 SMIC	
Impact sur les recettes de CSG	0		0		- 8,4		- 17,8	
	Impact sur les recettes d'IR	Impact redistributif	Impact sur les recettes d'IR	Impact redistributif	Impact sur les recettes d'IR	Impact redistributif	Impact sur les recettes d'IR	Impact redistributif
Déductibilité totale CSG-IR	- 2,1	- 2,7	- 2,9	- 7,2	- 0,8	- 2,4	+ 0,3	- 4,0
Déductibilité nulle CSG-IR	+ 3,7	- 5,3	+ 3,7	- 10,0	+ 3,7	- 4,3	+ 3,7	- 5,6
CSG déductible à 50 %	+ 0,7	- 4,0	+ 0,3	- 8,5	+ 1,4	- 3,3	+ 2,0	- 4,8
CSG déductible jusqu'à un plafond*	- 0,7	- 2,9	- 0,5	- 7,7	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 ».

2.2.3. Les propositions d'aménagement visant à accroître la progressivité de la CSG

Hormis l'application d'un barème progressif à la CSG, il existe de nombreuses modalités pour introduire une dose de progressivité supplémentaire au sein de la CSG, sans en modifier fondamentalement la logique. Les développements ci-après récapitulent les principales pistes formulées en la matière.

a) Une modulation accrue des taux de CSG selon la provenance des revenus

En raison du poids plus important des revenus du patrimoine parmi les ménages les plus aisés et, inversement, 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 du taux de CSG sur les revenus de remplacement, voire également une baisse du taux de CSG sur les revenus d'activité permettraient de renforcer la progressivité.

Toutefois, cette piste n'a pas fait l'objet de simulations. Il a été estimé qu'elle comportait « *un risque élevé de censure* »¹⁴¹ car une hausse significative des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine pourrait avoir pour effet d'atteindre un seuil trop élevé, considéré comme confiscatoire par le Conseil constitutionnel.

b) La refonte des taux de CSG sur les revenus de remplacement

Mentionnée à la fois dans les récents travaux du Haut conseil du financement de la protection sociale et du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, l'option consistant à **créer des taux intermédiaires de CSG sur les revenus de remplacement** – entre l'exonération totale, le taux réduit et le taux normal – permettrait d'amplifier la progressivité déjà existante pour les chômeurs et les retraités. Surtout, elle permettrait d'atténuer les effets de seuil existants.

Encadré 5 : Rappel des règles en matière de CSG sur les revenus de remplacement

- Sont **exonérées** de CSG et de CRDS sur les revenus de remplacement les personnes exonérées de taxe d'habitation, c'est-à-dire dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 10 224 euros pour une personne vivant seule ou 15 684 euros pour un couple (en 2014 pour les revenus 2012).
- Sont 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).
- 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 de sécurité sociale.

A la demande du Haut conseil du financement de la protection sociale, la DREES a effectué une simulation sur la base d'un scénario à rendement constant, consistant à introduire des **taux réduits intermédiaires de 2,5 % et 5 %** (avec des seuils de déclenchement respectivement de 11 908 euros et 14 768 euros) et à porter le **taux normal à 6,85 %** de façon à maintenir le volume de recettes constant.

D'après les résultats présentés, 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.

c) Les modifications du dispositif d'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 du dispositif d'abattement pour 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.

¹⁴¹ Annexe VII du « point d'étape » du Haut Conseil du financement de la protection sociale, op. cit., page 13.

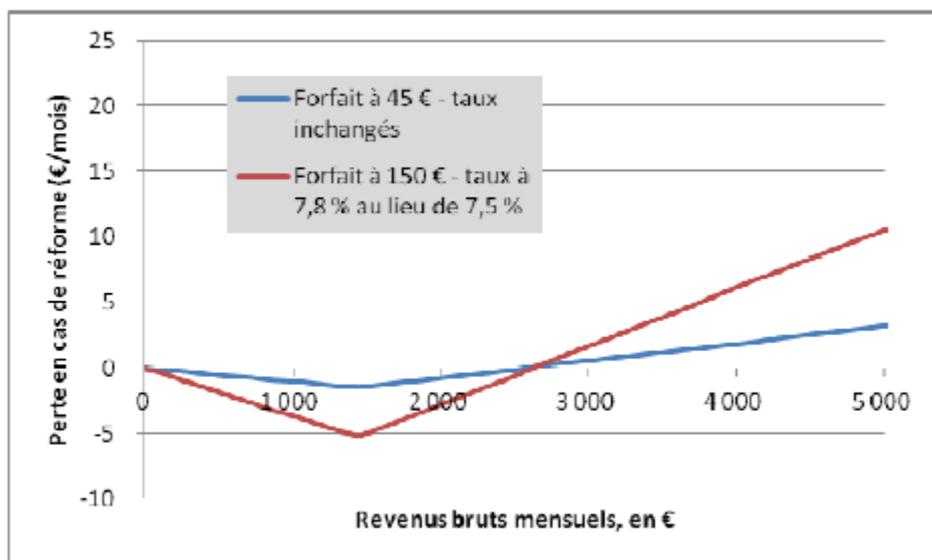
Après une baisse de 5 % à 3 % en 2005 et l'instauration en 2011 d'un plafonnement correspondant à quatre fois le plafond annuel de la sécurité sociale (soit 141 408 euros), la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012¹⁴² a réduit cet abattement de 3 % à 1,75 % et l'a supprimé sur les revenus autres que le salaire et les allocations chômage¹⁴³. Selon les dernières évaluations, cette mesure a entraîné une recette supplémentaire de 800 millions d'euros en 2012¹⁴⁴.

Considérant que les frais professionnels ont en général une composante fixe importante, le Haut Conseil du financement de la protection sociale a demandé à la DREES de tester les effets que pourrait avoir une forfaitisation totale ou partielle de cet abattement. La DREES a considéré les deux scénarios suivants :

- un premier scénario avec une hypothèse de rendement constant se traduisant par un montant du forfait fixé à **45 euros** par mois ;
- un second scénario avec 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 le premier scénario, les **gains pour les bas revenus seraient très faibles** : moins de 2 euros par mois au niveau du SMIC. Dans la seconde hypothèse, ils dépasseraient à peine 5 euros par mois, soit 60 euros par an.

Graphique 4 : Gains mensuels issus d'une forfaitisation de l'abattement pour frais professionnels selon le revenu brut mensuel



Source : DREES (2014)

*

¹⁴² Article 17 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012.

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ Cf. Rapport économique, social et financier, annexé au projet de loi de finances pour 2014.

S'il existe de nombreuses pistes, plus ou moins ambitieuses, pour accroître la progressivité de la CSG, il semble qu'une réforme de ce type entraînerait certainement une complexification du système d'imposition des ménages. En tout état de cause, elle ne permettrait pas de remplir l'objectif de simplification et de cohérence souvent assigné à la fusion de l'IR et de la CSG.

Enfin, il convient de rappeler que la progressivité modeste de la CSG et des cotisations sociales peut être justifiée par l'importance, en montants et en nombre de bénéficiaires, des prestations sociales versées. Le Haut conseil du financement de la protection sociale a ainsi souligné à plusieurs reprises le principe selon lequel « **prestations et prélèvements font système pour contribuer à la redistribution des revenus** »¹⁴⁵. Selon ce raisonnement, confirmé par les comparaisons internationales, il y aurait donc une cohérence entre le fait que la réduction des inégalités passe, en France, avant tout par la délivrance de prestations de montant élevé et relativement peu différencié et un financement reposant sur des prélèvements à assiette large et à taux pour l'essentiel uniformes.

2.3. Les propositions en faveur d'une double imposition plus cohérente : une voie médiane relativement peu explorée

2.3.1. La question centrale du régime de déductibilité de la CSG

a) Des préconisations anciennes de clarification des relations entre l'IR et la CSG

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, et 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 »**¹⁴⁶ **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 de 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'impôt sur le revenu* »¹⁴⁷ 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 mettait en garde contre la tentation de voir dans la CSG un remède aux imperfections de l'IR, celle-ci ayant été avant tout conçue pour financer les dépenses universelles de protection sociale.

¹⁴⁵ Haut conseil du financement de la protection sociale, « Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale », 2013, page 45.

¹⁴⁶ Conseil des impôts, « La contribution sociale généralisée », op. cit., page 120.

¹⁴⁷ Ibid.

À nouveau, 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 un régime de déductibilité partielle différent selon les cédules, jugé source de confusion pour le contribuable.

En raison de l'ampleur des effets redistributifs, le Conseil des impôts avait souligné 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 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 francs¹⁴⁸, soit une baisse globale de 8,2 %. Afin de conserver le même niveau de rendement, il aurait alors été nécessaire d'augmenter le taux marginal d'IR d'environ 1,5 point pour chacune des tranches.

A contrario, la **non déductibilité totale de la CSG** avait été considérée comme **une solution plus logique à la fois 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 – **et 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 francs¹⁴⁹, 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.

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 déductibilité**¹⁵⁰. Les parts de CSG déductible sont aujourd'hui majoritaires en taux comme en assiette. Sur les 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'IR¹⁵¹.

Néanmoins, la Cour note 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 CSA, de la CASA 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 considère-t-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* »¹⁵².

¹⁴⁸ La perte de recettes est aujourd'hui estimée à environ 5 milliards d'euros par la direction de la législation fiscale.

¹⁴⁹ Le surcroît de recettes est aujourd'hui estimé à environ 9 milliards d'euros par la DREES.

¹⁵⁰ Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, op. cit., pages 132-134.

¹⁵¹ Cf. tableau 13 page 41.

¹⁵² Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, op. cit., page 134.

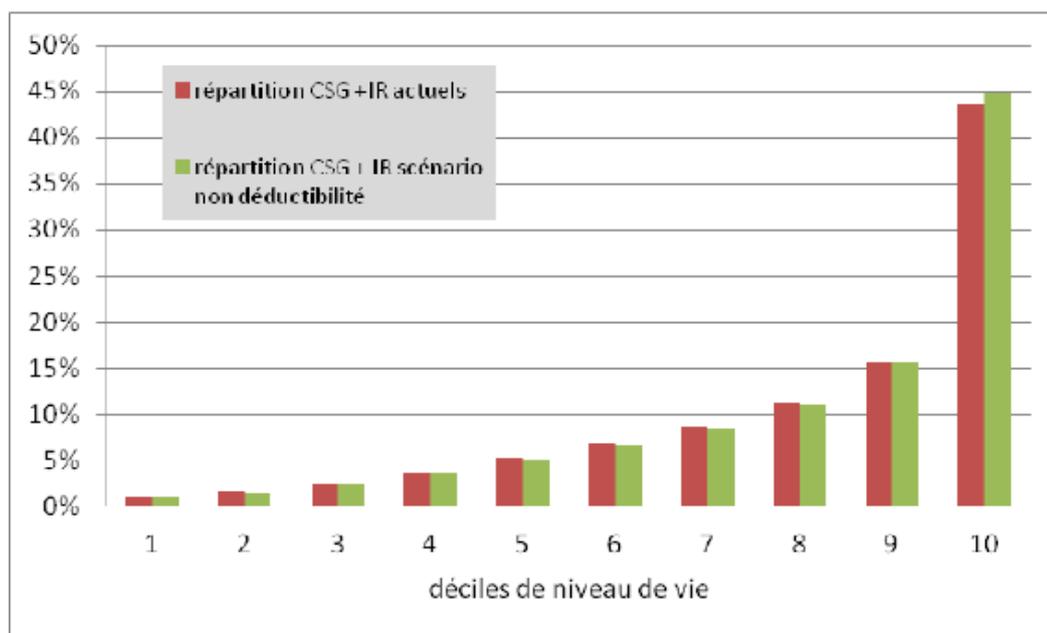
b) Les effets de la suppression de la déductibilité de la CSG des revenus imposables à l'IR

La dernière estimation chiffrée de l'impact de la non déductibilité intégrale a été réalisée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) pour le Haut conseil du financement de la protection sociale. Plus précisément, la DREES a testé le scénario d'une **suppression totale de la déductibilité de la CSG**, à rendement constant. Elle estime qu'une telle suppression aurait pour **effet d'accroître le rendement de l'IR de 8,9 milliards d'euros** (calculs portant sur les revenus de 2012). Afin de maintenir constant le produit global de l'IR et de la CSG, une diminution de 11 % de l'ensemble des taux de CSG a été introduite. Le taux normal de CSG sur les revenus d'activité passerait ainsi à 6,7 %.

Les résultats de la simulation, illustrés dans le graphique ci-dessous, indiquent que :

- environ **18,4 millions de ménages seraient gagnants** d'une telle réforme, pour un gain annuel moyen de 130 euros ;
- le nombre de ménages **perdants** serait de **6,3 millions**, pour une perte annuelle moyenne de 380 euros ;
- les deux tiers des ménages significativement gagnants (c'est-à-dire avec un gain supérieur à 0,5 % de leurs revenus) se situeraient dans les quatre premiers déciles de niveau de vie ;
- 95 % des ménages significativement perdants (c'est-à-dire avec une perte supérieure à 0,5 % de leurs revenus) se situeraient dans les trois déciles supérieurs de niveau de vie.

Graphique 5 : Part de CSG et d'IR acquitté par les ménages en fonction de leur décile de niveau de vie avant et après suppression de la déductibilité



Source : DREES (2014)

Cette simulation ne prend pas en compte les effets indirects de la suppression de la déductibilité partielle liés à la hausse du revenu fiscal de référence (RFR). Des effets redistributifs additionnels sont en effet susceptibles d'apparaître du fait de la variation du RFR, cette notion étant utilisée dans la détermination des droits à certaines prestations sociales et notamment aux aides au logement.

Dans le cadre du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, la suppression de la déductibilité de la CSG ou toute évolution de la part de CSG déductible a été évoquée sans être tranchée.

2.3.2. L'IR et la CSG comme éléments complémentaires d'un schéma d'imposition des revenus renouvelé

Les réflexions concernant les relations entre l'IR et la CSG rappelées précédemment ont principalement abouti à recommander une plus grande indépendance des mécanismes dérogatoires à chaque prélèvement. Mais au-delà de la « bonne coexistence » entre l'IR et la CSG, quelles formes pourrait 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 la doctrine de Gaston Jèze, un système d'impôt multiple 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 des grands 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 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 économique¹⁵³ et le rapport inter-administratif de 2012 relatif à la mise en œuvre d'une fusion de l'IR et de la CSG.

Elles tentent chacune de concilier les avantages de la CSG et de l'IR. Cependant, dans les deux cas, un rapprochement des assiettes est prévu afin de donner une cohérence d'ensemble au système. Ainsi, elles apparaissent davantage comme **des modalités de mise en œuvre d'un système unifié IR-CSG**, qui ne lèvent pas l'obstacle de la définition d'une assiette commune.

a) 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 CAE à tracer les contours d'une réforme d'ensemble du système fiscal français.

S'agissant de l'imposition sur les revenus des ménages, le CAE 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 taux serait fixé aux alentours de 13 % ;

¹⁵³ Conseil d'analyse économique, Jacques Le Cacheux et Christian Saint Etienne, « Croissance équitable et concurrence fiscale », 2005, pages 55-83.

- 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 de 600 euros pour une personne seule ou de 1 200 euros pour un couple ou un parent isolé sur la CSG et un abattement de 7 500 à 10 000 euros selon les scénarios pour la première tranche de l'IR ;
- de maintenir inchangée la prime pour l'emploi (PPE).

Partant de l'hypothèse d'une réforme à rendement constant et du principe selon lequel aucun décile de revenu ne devrait subir une perte ou un gain de revenu supérieur à 5 %, un taux technique central de 13 % est 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 envisage 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 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 est néanmoins jugé plus favorable à la création de richesses et d'emplois. Par ailleurs, des variantes du scénario central sont imaginées 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 penser une réforme du système fiscal dans sa globalité, elle présente une portée pratique limitée. Elle suppose par exemple la suppression pure et simple de toutes les niches catégorielles et sectorielles sans proposer de méthode pour ce faire.

b) La CSG comme acompte d'un impôt sur le revenu global

Parmi les trois scénarios de mise en œuvre d'une « fusion » de l'IR et de la CSG, le rapport inter-administratif de 2012 envisage un scénario 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 est fondé sur la coexistence de deux prélèvements juridiquement 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 prévoit 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 ;
- un complément d'impôt serait alors demandé aux foyers dont la cotisation d'impôt global sur le revenu serait supérieure à la CSG déjà prélevée, et les foyers se trouvant dans la situation inverse disposeraient d'un remboursement.

Dans la mesure où ce scénario prévoit de conserver des modes de recouvrement différents pour les deux composantes de l'impôt, on peut supposer que les deux prélèvements demeureraient en réalité distincts. Ce qui peut nous amener à considérer ce dernier comme une base de réflexion valable pour un nouveau système d'articulation entre l'IR et la CSG.

Ce schéma de réforme présente les avantages d'être relativement simple et d'éviter la mise en œuvre d'une retenue à la source pour l'IR. Néanmoins, il convient de noter qu'il n'a fait l'objet ni d'une analyse juridique approfondie, ni de simulations.

De plus, à taux de CSG et de CRDS inchangés (soit 8 % au total), le rapport inter-administratif souligne que la proportion de foyers qui bénéficierait de remboursements en année n+1 serait potentiellement très élevée. Le barème de référence de l'impôt global devrait alors être défini de telle 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.

Enfin, la possibilité de maintenir inchangées les règles respectives des deux impôts en matière de contentieux et de contrôle n'a pas non plus été étudiée.

*

En conclusion de cette première partie rétrospective, il apparaît que les travaux ultérieurs du CPO pourraient utilement analyser, parmi les modalités d'unification du système d'imposition des revenus, la transformation de la CSG en un acompte d'un impôt sur le revenu renouvelé.

La partie « prospective » du présent rapport particulier pourra notamment traiter cette question en étudiant les conditions et les perspectives temporelles de mise en œuvre des grands scénarios de réforme sélectionnés et en tâchant d'identifier les leviers susceptibles de faciliter les différentes modifications envisagées de l'IR et de la CSG.

ANNEXE I : Données relatives à l'impôt sur le revenu 2012 (revenus 2011)

Assiette de l'IR (revenus nets imposables soumis au barème progressif)	856 Md€
Montant total de l'IR (impositions sur rôle)	56,47 Md€
Nombre de foyers fiscaux	36 389 256
Nombre de foyers fiscaux non imposés¹⁵⁴	11 839 195
Nombre de foyers restitués¹⁵⁵	6 479 610
Nombre de foyers fiscaux imposés	18 070 451

Source : direction de la législation fiscale - fichier définitif des revenus 2011- 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 %	8,94	46,34	-0,93
5,50 %	9,53	161,56	-1,32
14 %	14,09	389,29	17,72
30 %	3,45	190,43	23,14
41 %	0,38	68,68	17,86
Total	36,39	856,3	56,47

Source : direction de la législation fiscale - fichier définitif des revenus 2011- 6^{ème} émission

- 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	3 303	3 639 006	-0,04	0 %	-10
3 303	8 153	3 639 349	-0,41	-1 %	-113
8 153	11 446	3 638 629	-0,67	-1 %	-184
11 446	14 303	3 639 536	-0,32	-1 %	-89
14 303	17 092	3 638 961	0,96	2 %	263
17 092	20 732	3 638 741	1,81	3 %	499
20 732	26 288	3 638 425	2,84	5 %	781
26 288	33 632	3 638 776	4,61	8 %	1 267
33 632	47 030	3 638 909	8,44	15 %	2 319
47 030		3 638 924	39,25	70 %	10 788
Total		36 389 256	56,47	100 %	1 552

Source : direction de la législation fiscale - fichier définitif des revenus 2011- 6^{ème} émission

¹⁵⁴ Y compris les « non-mis en recouvrement » par application des seuils de mise en recouvrement de 61 € et de paiement de 12 €.

¹⁵⁵ Y compris les « non-restitués » par application du seuil de restitution de - 8 €.

- 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		Nombre de foyers fiscaux bénéficiant d'une ou plusieurs ½ ou ¼ parts additionnelles			
		Imposés sur 1 part *	Imposés sur 2 parts **	Avec au moins une majoration de quotient familial	Dont en % de la tranche		
					avec une ½ part ou un ¼ part	avec deux ½ p ou deux ¼ p	avec plus de deux ½ p ou plus de deux ¼ p
0 %	8,94	3,15	1,13	4,65	49,8%	21,14%	29,08%
5,50 %	9,53	3,36	1,20	4,96	57,2%	28,11%	14,69%
14 %	14,09	5,99	3,18	4,93	65,0%	27,43%	7,59%
30 %	3,45	1,34	0,84	1,27	70,6%	23,31%	6,08%
41 %	0,38	0,08	0,06	0,24	38,8%	34,27%	26,92%
Total	36,39	13,92	6,42	16,05	58,5%	25,85%	15,63%

* contribuables célibataires, divorcés ou veufs

** contribuables mariés ou pacsés soumis à imposition commune ou contribuables veufs l'année du décès du conjoint ;

Source : direction de la législation fiscale - fichier échantillon des revenus 2011 – 5^{ème} émission

ANNEXE II : 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)

ANNEXE III : Bibliographie

- **Rapports**

Rapport général du Groupe d'études fiscales, présidé par Charles BRASART, Ministère de l'Economie, Secrétariat d'État aux finances, 1959.

Rapport du Comité des sages, États généraux de la sécurité sociale, 1987.

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

Conseil des impôts, XIV^{ème} rapport au Président de la République, « la contribution sociale généralisée », 1995.

Etudes des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages : rapport au ministre du budget, DUCAMIN (Bernard), BACONNIER (Robert), BRIET (Raoul), 1996.

Rapport n°385 (1997-1998) d'Alfred RECOURS, fait 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.

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

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

Rapport général n°68 (2002-2003) de Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2003.

Conseil d'analyse économique, GODET (Michel) et SULLEROT (Evelyne), « La famille, une affaire publique », 2005.

Conseil d'analyse économique, LE CACHEUX (Jacques) et SAINT ETIENNE (Christian), « Croissance équitable et concurrence fiscale », 2005.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France, VIRICELLE (Raymond), BEBEAR (Claude), AUVIGNE (François), 2007.

Rapport d'information n°3779 (XII^{ème} législature) de Didier MIGAUD, fait 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, 2007.

Conseil des prélèvements obligatoires, Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs, mai 2011.

Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri GUILLAUME, 2011

Conseil des prélèvements obligatoires, « Prélèvements à la source et impôt sur le revenu », 2012.

Haut Conseil du financement de la protection sociale, « État des lieux du financement de la protection sociale », annexe de la DRESS, 2012.

Rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la CSG, 2012.

Haut conseil du financement de la protection sociale, « Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale », 2013.

Rapport de l'OCDE, L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE et dans certains pays hors-OCDE : série « Informations comparatives », 2013.

Rapport au Premier ministre établi par Christophe Sirugue, « Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activités modestes », 2013.

Cour des comptes, Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, 2013.

Rapport d'information n°1918 (XIVème législature) déposé par la commission des affaires sociales et présenté par Jérôme GUEJ 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.

- **Ouvrages**

LAFERRIERE Julien, WALINE Marcel, *Traité de science et législation financières*, LGDJ, Paris, 1952.

HOANG-NGOC Liêm, *Vive l'impôt !*, Grasset, Paris, 2007.

DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt : consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Le Seuil, Paris, 2011.

LANDAIS Camille, PIKETTY Thomas, SAEZ Emmanuel, *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu du XXIème siècle*, Seuil, Paris, 2011.

TRANNOY Alain, *Il faut une révolution fiscale. Qu'en pensent les économistes ?*, 2012

EuraAudit International, *Les impôts en Europe 2013*, Éditions Dalloz, Paris, 2013.

VALPAILLE Laurence, *Refonder l'impôt sur le revenu ?*, L'Harmattan, Paris, 2013.

- **Articles**

CHEVALIER Jean-Pierre, « 1948-1959 : l'impôt sur le revenu entre deux réformes », in Jean-Claude Martinez, *L'impôt sur le revenu en question*, Litec, Paris, 1980.

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

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

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

CONCIALDI Pierre, MONNIER, Jean-Pierre, « Scénarios de réforme de la CSG », in *Revue française des finances publiques*, 2002, numéro 78, pages 113-138.

ALLEGRE Guillaume, CORNILLEAU, Gérard, STERDYNIK, Henri, « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG », *Revue de l'OFCE*, 2007, numéro 101, p. 269-314.

EIDELMAN Alexis, LANGUMIER Fabrice, VICARD Augustin, « Progressivité des prélèvements obligatoires acquittés par les ménages », 2011.