

Impôt sur le revenu et CSG

Résumé

Contrairement à une idée reçue, c'est désormais la contribution sociale généralisée (CSG) qui constitue le principal impôt en France avec un produit de 87 Md€ en 2011, loin devant l'impôt sur le revenu (IRPP) est de seulement 51 Md€. Quelques rappels sur ces deux impôts.

L'impôt sur le revenu est fortement concentré sur les hauts revenus puisque les 2 % de foyers fiscaux les plus aisés ont acquitté en 2011 39 % du produit de l'impôt. Ce phénomène a été accentué par le cycle de hausse qui, depuis 2011, s'est concentré sur les hauts revenus (imposition au barème des revenus du capital ; création d'une tranche supplémentaire à 45 % notamment). La CSG, créée en 1991 a, quant à elle, permis d'élargir l'assiette du financement de la protection sociale et évité de le faire supporter aux seuls revenus d'activité. Aujourd'hui, la CSG compte de multiples taux en fonction des revenus imposables, ce qui a accru sa complexité. Elle reste néanmoins un impôt à fort rendement.

Les projets de fusion de l'IR et de la CSG ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs : s'agit-il de créer un grand impôt sur le revenu, progressif et exempt de niches fiscales ou, au contraire, d'appliquer certaines caractéristiques de l'IR à la CSG (progressivité, « familialisation », niches) ? Outre la complexité de la mise en œuvre d'une telle fusion, ses conséquences

pour les finances publiques nous semblent mal mesurées. En revanche, d'autres réformes sont possibles.

Proposition 1 : Aligner le taux de CSG sur les pensions de retraite et le taux de CSG applicable aux revenus d'activité.

Le taux réduit de CSG dont bénéficient les pensions de retraite (6,6 % contre 7,5 %) n'est plus justifié, d'autant plus que les retraités bénéficient déjà d'un abattement de 10 % sur leurs pensions au titre de l'IR. Afin de limiter l'impact d'une telle mesure sur les retraités les plus modestes, cet alignement pourrait être accompagné d'une revalorisation équivalente du minimum vieillesse.

Proposition 2 : Mieux distinguer les modalités traditionnelles de calcul de l'impôt sur le revenu qui ne sont pas des « niches fiscales ».

Le principe selon lequel l'imposition par foyer fiscal (quotient conjugal et familial) n'est pas une « niche » fiscale mais bien un principe fondateur de l'impôt sur revenu français devrait notamment être réaffirmé.

Proposition 3 : Éviter une imposition contre-productive sur les hauts revenus.

Les hausses d'impôt décidées depuis 2011 ont principalement porté sur les ménages les plus favorisés. Dans ce contexte, les propositions visant à rendre la CSG progressive doivent être écartées, alors que 2 % des foyers fiscaux acquittent déjà 39 % du produit de l'impôt sur le revenu.

1. L'IMPOSITION DES REVENUS EN FRANCE : UN SYSTÈME COMPLEXE

1.1. L'imposition des revenus

Le système d'imposition sur les revenus est fractionné entre l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et la contribution sociale généralisée (CSG) ainsi que la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), toutes deux en hausse constante depuis vingt ans. Contrairement à une idée reçue, le principal impôt sur le revenu en France est aujourd'hui la CSG dont le produit était de 87 Md€ en 2011 contre seulement 51 Md€ s'agissant de l'impôt sur le revenu et 6 Md€ pour la CRDS (chiffres hors cotisations sociales).

1.2. L'impôt sur le revenu des personnes physiques : une concentration qui s'accroît sur les revenus élevés

Après avoir longtemps diminué, le poids de l'IR dans les ressources publiques s'est brusquement accru.

La part de l'IR dans les prélèvements obligatoires est en déclin sur le long terme. En 1990, il représentait 6 % du PIB contre 3,4 % en 2000 et 2,6 % en 2010. Cette perte de poids de l'impôt sur le revenu est désormais enrayée, et le produit de l'impôt sur le revenu devrait connaître une augmentation très soutenue entre 2011 et 2013, qui s'explique par les nombreuses mesures d'augmentation de l'impôt et de limitation des dépenses fiscales.

Ainsi, la croissance du produit de l'impôt sur le revenu devrait être de 41 % en deux ans, passant de 51,5 Md€ en 2011 à 72,6 Md€ en 2013⁷, soit une hausse particulièrement importante. Une partie de cette hausse doit cependant être relativisée, car sont désormais soumis au barème de l'IRPP les revenus du capital qui auparavant relevaient d'autres dispositifs d'imposition.

⁷ Source : projet de loi de finances pour 2013.

La progressivité de l'IR est réelle

L'impôt sur le revenu constitue le principal élément de redistribution du système de prélèvements obligatoires. La progressivité de l'IR est réelle : en 2011 la France comptait 36,4 millions de foyers fiscaux dont seuls 19,4 millions ont reçu un avis d'imposition (soit 53 % des contribuables).

Outre le fait qu'un peu moins de la moitié des foyers fiscaux est imposée au titre de l'impôt sur le revenu, ce dernier est fortement concentré sur les plus hauts revenus. Ainsi, les 2 % de foyers fiscaux les plus aisés (dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 100 000 euros) ont-ils perçu 13 % du total des revenus pris en compte au titre de l'IR et acquitté 39 % du produit de l'impôt en 2011.

Le fait que 2 % des foyers fiscaux représentent 39 % du montant de l'impôt sur le revenu témoigne du caractère progressif et redistributif de cet impôt, même si dans les années passées cette progressivité a connu deux limites :

- sur le moyen terme, elle était en diminution notamment en raison des mesures de réduction d'assiette qui réduisent la base imposable ;
- pour les très hauts revenus, l'IR tendait à être dégressif en raison de l'optimisation fiscale, rendue possible par les nombreuses dépenses fiscales liées à cet impôt.

Alors qu'il représente une part minoritaire des prélèvements obligatoires et de l'imposition des revenus, l'IR français est en outre un impôt mal accepté. Il est de plus en plus concentré en haut de l'échelle des revenus ce qui peut poser des problèmes en termes d'attractivité du territoire (risque de départ de travailleurs à haut potentiel fiscal).

Jusqu'en 2012, l'IR a connu de nombreuses réformes allant dans le sens d'une baisse de l'imposition.

La baisse des taux

Elle est engagée depuis 1999 avec l'épisode de la « cagnotte »⁸, et a pris la forme d'une baisse des taux des premières tranches. Mais c'est surtout depuis 2002 que le mouvement a pris de l'ampleur (rappel : promesse du Président Chirac de baisser l'IR d'un tiers). En 2002, une baisse générale des taux de 5 % a été décidée, pour un coût de 2,5 Md€, poursuivie en 2003 par une baisse assez symbolique de 1 % pour un coût de 0,6 Md€. Enfin, le gouvernement a procédé en 2004 à une baisse de 3 %, représentant un coût de 1,7 Md€. La baisse a pris fin en 2005 compte tenu du contexte budgétaire.

La refonte du barème

La refonte du barème a constitué une des mesures phares de la loi de finances pour 2006. Le barème est passé de sept à cinq tranches et les taux ont été abaissés grâce à l'intégration dans le barème de l'abattement de 20 % sur les revenus imposables. Les nouveaux taux d'imposition ont été fixés à 5,5 %, 14 %, 30 % et 40 % au plus haut (41 % depuis 2011). Couplée à l'augmentation de la prime pour l'emploi et à l'instauration d'un bouclier fiscal (cf infra), l'importance de cette réforme a été indéniable et son coût total s'est élevé à 3,5 Md€ par an.

L'instauration du « bouclier fiscal » et sa suppression

A partir du 1^{er} janvier 2007, les impôts directs payés par un contribuable ne pouvaient excéder 60 % de ses revenus. À ce titre, chaque redevable pouvait exercer un droit à restitution de la fraction des impositions excédant ce seuil. Les impôts retenus pour le calcul du droit à restitution étaient l'impôt sur le revenu, l'impôt de solidarité sur la fortune ainsi que la taxe d'habitation et la taxe foncière sur l'habitation principale. En revanche, les prélèvements sociaux (CSG, CRDS...) n'entraient pas dans le champ du dispositif.

La loi TEPA a ensuite apporté les modifications suivantes :

- le montant maximal des impositions directes dues par chaque contribuable a été ramené de 60 % à 50 % des revenus ;

⁸ Alors que se profilait au cours de l'exécution du budget de 1999 voté en déficit de 36 Md€ (2,7 % du PIB) un possible surcroît de recettes (4,6 Md€), celui-ci a été qualifié par le Président de la République de « cagnotte » que le gouvernement chercherait à cacher. Le gouvernement a alors consenti dès lors à des baisses d'impôts de 3,5 Md€.

- les impositions acquittées par le contribuable au titre des prélèvements sociaux ont été incluses dans la liste de celles qui sont soumises au plafonnement des impositions en fonction des revenus.

Le coût annuel de ce dispositif était assez faible, estimé à environ 700 M€ pour 19 000 bénéficiaires en 2009.

Les fameux « chèques » versés à des personnes fortunées et qui ont choqué l'opinion ne pouvaient par définition bénéficier qu'à des personnes acquittant déjà 50 % de leurs revenus sous forme d'impôt. La suppression de cette mesure a eu pour contrepartie un relèvement du seuil d'imposition à l'ISF de 800 000 à 1,3 M€. Cependant, la suppression du bouclier fiscal pose à nouveau la question de l'attractivité de la France et surtout confirme l'instabilité de la norme fiscale dans notre pays.

Les récentes réformes ont durci l'imposition des revenus et remettent en question les modalités traditionnelles de calcul de cet impôt.

Depuis 2011, l'impôt sur le revenu est entré dans un cycle de hausse qui se concentre sur les contribuables les plus aisés. Le tableau ci-dessous en retrace les principales mesures :

Principales mesures concernant l'impôt sur le revenu depuis 2011

Mesure	Impact estimé en Md€
LFI 2013	
Imposition au barème des revenus du capital	2
Imposition au barème des plus-values mobilières	1
Création d'une tranche d'impôt à 45 %	0,3
Baisse du plafond du quotient familial de 2 336 € à 2 000 €	0,5
Plafonnement à 10 000 € de la majorité des crédits et réduction d'impôt sur le revenu	Non chiffré
Revalorisation de la décote	- 0,3
LFR 2 2012	
Fiscalisation des heures supplémentaires et complémentaires	0,5
LFR 4 2011	
Désindexation du barème de l'IR en 2012 et 2013	3,4

Mesure	Impact estimé en Md€
Augmentation du PFL à 21 % sur les dividendes et à 24 % sur les intérêts	0,6
LFI 2012	
Instauration d'une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus	0,6
Réduction de 15 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0,5
LFR 2 2011	
Modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières	1,2
LFR 1 2011	
Suppression du bouclier fiscal	0,4
Exit tax : impact sur l'IR	0,2
LFI 2011	
Révision des modalités de déclaration (mariage, divorce, PACS)	0,5
Réduction de 10 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0,4

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, annexé au projet de loi de finances pour 2013.

On peut remarquer que l'IR reste caractérisé par de nombreuses réductions d'impôt, qui obèrent son rendement théorique d'environ 33 Md€ en 2011, soit près de la moitié du total des niches, tous prélèvements fiscaux confondus. Dans son rapport de juin 2011 sur l'évaluation des dépenses fiscales et sociales, l'Inspection générale des finances a relevé que l'IR concentrerait à lui seul 53 dépenses fiscales d'un montant supérieur à 100 millions d'euros. Selon ce rapport, 16 dépenses fiscales sont inefficaces, et ce pour un montant de 9,8 Md€. Certaines de ces « niches » très coûteuses et jugées inefficaces sont pourtant inchangées depuis 2011, comme l'abattement de 10 % sur le montant des pensions de retraite (coût de 2,7 Md€) ou l'exonération des prestations familiales d'impôt sur le revenu (1,6 Md€).

A contrario, la remise en cause de certaines modalités de calcul de l'impôt est plus préoccupante. C'est le cas avec les deux réformes successives du quotient

familial, qui n'avait jamais été jusque là considéré comme une dépense fiscale mais comme une modalité de calcul de l'impôt, visant à assurer une redistribution horizontale entre les familles avec et sans enfant ayant des niveaux de revenus équivalents.

La loi de finances initiale a déjà réduit le plafond du quotient familial en limitant l'avantage maximal à 2 000 euros contre 2 336 euros auparavant. Le gouvernement a annoncé au printemps 2013 une nouvelle réduction à 1 500 euros de ce plafond pour résorber le déficit de la branche famille. Ces deux baisses cumulées représentent une diminution de l'avantage maximal de l'ordre de 36 %, soit une hausse d'imposition tout à fait significative demandée aux ménages avec enfants.

1.3. La CSG : le principal impôt sur le revenu

L'instauration de la CSG par la loi de finances pour 1991 a constitué le premier pas vers une transformation en profondeur du mode de financement de la protection sociale. Elle correspond à l'introduction, parallèlement au système des cotisations, d'un prélèvement de type fiscal.

La création de la CSG a permis un élargissement du financement de la protection sociale

Les années 1980 ont été marquées par un moindre dynamisme de l'assiette salariale tandis que les revenus du capital et les revenus de remplacement (hausse des pensions) augmentaient plus rapidement. Pour éviter de faire supporter aux seuls revenus d'activité le poids du financement de la protection sociale, il est apparu nécessaire d'élargir l'assiette des prélèvements sociaux. Par ailleurs, la Sécurité sociale prenait au fil du temps un caractère « solidaire » plus marqué au détriment de la logique assurantielle. Ces différentes raisons ont justifié le recours à un financement partiel de la sécurité sociale par un impôt universel sur l'ensemble des revenus.

La CSG, telle qu'elle a été définie dans la loi de finances du 20 décembre 1990, est donc un impôt (partiellement) non déductible de l'impôt sur le

revenu. Elle est due par les personnes physiques domiciliées en France et se compose à l'origine de trois contributions distinctes :

- une contribution sur les revenus d'activité et de remplacement ;
- une contribution sur les revenus du patrimoine soumis à l'impôt sur le revenu ;
- une contribution sur les revenus de placement soumis au prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu.

Initialement, la CSG avait un taux de 1,1 % et était affectée à la Caisse nationale d'assurance familiale (CNAF), venant ainsi se substituer aux cotisations sociales précédemment affectées à la branche famille. En effet, la fiscalisation partielle du financement de la protection sociale devait à l'origine être intégralement compensée par un allègement de cotisations. Toutefois, la CSG a perdu sa neutralité à partir du collectif budgétaire de 1993 : la hausse de CSG de 1,1 % à 2,4 % n'a pas été compensée par une baisse de cotisations, mais a été considérée comme une ressource nouvelle, affectée à la CNAF et au Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Le processus de substitution sans augmentation totale des prélèvements a donc été interrompu.

La CSG actuelle

Une multiplication des taux

La réforme de l'assurance maladie en 2004 s'est traduite par une multiplication des taux utilisés en fonction des revenus imposables.

Type de revenu	Taux
Revenus d'activité	7,5 %
Revenus de remplacement (allocations chômage et indemnités journalières)	6,2 %
Revenus de remplacement (pensions de retraite)	6,6 %
Revenus du patrimoine et des placements	8,2 %
Produit des jeux	9,5 %

Cette complexité accrue engendre le risque pour la CSG, dès lors qu'elle représente des montants désormais substantiels, de susciter des demandes

de dispositifs dérogatoires sur son assiette. Ce risque serait particulièrement fort en cas de fusion avec l'IRPP.

Inversement, une harmonisation des taux pourrait être envisagée : **l'alignement du taux des pensions de retraite sur le taux de droit commun des revenus d'activité (7,5 %) rapporterait environ 1 Md€ en année pleine.**

Un fort rendement

Après un montant record 82,5 Md€ en 2010, le produit de la CSG s'est établi à un peu moins de 87 Md€ en 2011 et devait atteindre 90 Md€ en 2012, soit nettement plus que le produit de l'impôt sur le revenu. Si la part des revenus d'activité reste prépondérante dans les recettes de CSG, on observe que la croissance la plus forte vient de la CSG sur les revenus du capital et notamment sur les revenus de placement (+ 17,3 % entre 2010 et 2011).

CSG par assiette

Type de revenu	2010		2011		2012		2013	
	M€	M€	%	M€	%	M€	%	
Contribution sociale généralisée	84 006	86 672	3,2	89 831	3,6	92 040	2,5	
Sur les revenus d'activité	59 514	60 753	2,1	62 731	3,3	64 077	2,1	
Sur les revenus de remplacement	15 101	15 566	3,1	16 233	4,3	18 949	4,4	
Sur les majorations et pénalités	212	181	- 14,5	183	1,3	189	3,0	
Sur les revenus du capital	8 779	9 822	11,9	10 328	5,2	10 460	1,3	
Sur les revenus du patrimoine	3 783	3 940	4,7	4 159	5,6	4 240	2,2	
Sur les revenus placement	5 016	5 882	17,3	6 168	4,9	6 210	0,7	
Sur les jeux	400	350	- 12,6	356	1,9	385	2,6	
<i>Reprise nettes des provisions et ANV</i>	- 927	- 283		- 124		- 152		
CSG nette	83 079	86 389	4,0	89 708	3,8	91 888	2,4	

Source : direction de la Sécurité sociale.

La CSG est donc un impôt très rentable, une hausse d'un point de CSG équivaut à peu près à deux points d'augmentation de la TVA.

Un impôt affecté

À la différence de l'IR, la CSG est une ressource affectée au système de protection sociale. La branche maladie en est le principal bénéficiaire, avec 70 % des produits. La branche famille constitue le second affectataire, avec 1,1 point tandis que 0,85 point est affecté au Fonds de solidarité vieillesse et 0,1 point est affecté à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Enfin, depuis 2009, 0,2 point est affecté à la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale), en compensation d'une reprise de dettes par celle-ci.

Une progressivité partielle et indirecte

En dépit de son taux forfaitaire, la CSG comporte un élément de progressivité en raison de la non-déductibilité de la CSG du revenu soumis à l'IR. A la différence des cotisations sociales, déduites du revenu imposable, le contribuable paie de l'IR sur la CSG, ce qui a pour effet de constituer une « surtaxe progressive » sur la CSG, donnant un caractère partiellement progressif à celle-ci.

La CRDS

Créée en 1996, la contribution pour le remboursement de la dette sociale est un impôt de même type que la CSG, avec une assiette comparable⁹ sur toutes les catégories de revenus d'activité, de remplacement et du capital. La CRDS à un taux unique de 0,5 % et un rendement d'environ 6 Md€.

Il s'agit d'une ressource affectée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, qui doit en principe disparaître une fois la dette sociale intégralement remboursée.

⁹ Elle est en réalité un peu plus large, par exemple l'aide personnalisée au logement, les prestations familiales ou le RSA sont exonérés de CSG mais pas de CRDS.

2. LA FUSION DE L'IRPP ET DE LA CSG : DES OBJECTIFS FLOUS, DES CONSÉQUENCES MAL MESURÉES ET DES RISQUES IMPORTANTS

Les différents projets de fusion de l'IRPP et de la CSG ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs. Pour certains, il s'agit de créer un grand impôt sur le revenu, progressif et exempt de niches fiscales. D'autres envisagent plutôt d'appliquer certaines caractéristiques de l'IRPP à la CSG, comme le quotient familial.

2.1. Les grandes différences de l'IRPP et de la CSG

L'IR et la CSG constituent deux types d'imposition sur le revenu très différents : le premier est un impôt progressif, déclaratif, « familialisé » et comprenant de nombreuses exonérations et réductions, tandis que la CSG est un impôt forfaitaire, retenu à la source, individuel et touchant l'ensemble des revenus avec très peu d'exonérations. Le tableau ci-dessous présente les principales différences entre ces deux prélèvements obligatoires :

	CSG	IRPP
Champ	<ul style="list-style-type: none"> • revenus d'activité et de remplacement (ex. : salaires et pensions) • revenus du patrimoine • produits de placement (revenus de capitaux mobiliers) • produit des jeux 	Impôt annuel sur le revenu global des particuliers
Assiette	Imposition sur un revenu brut sans réduction d'assiette	Imposition sur un revenu net, avec de nombreuses exonérations et réductions d'impôt
Taux	Taux proportionnel : niveau variable selon qu'il s'agit de revenus d'activité, de pensions, de revenus du patrimoine ou de produits des jeux	Taux progressif applicable par tranche de revenus

	CSG	IRPP
Déductibilité	CSG partiellement déductible de l'IR (pour une fraction variable selon la nature des revenus)	Impôt non déductible
Affectation	Ressource affectée à la protection sociale (branche maladie, branche famille, FSV, CNSA, CADES)	Impôt non affecté (budget général de l'État)
Recouvrement	Recouvrement en N à la source pour les revenus d'activité et de remplacement	Recouvrement en N+1

2.2. La fusion de ces deux impositions doit être écartée

Des objectifs flous

En elle-même, la fusion entre l'IR et la CSG n'est qu'un outil au service d'un objectif de politique fiscale. Or, la fusion peut répondre à des objectifs très différents :

- **« familialiser » la CSG** : cet objectif vise à faire de la CSG un instrument de redistribution horizontale, pour minorer la CSG des ménages avec enfants et majorer celle des ménages sans enfant. Cette proposition a par exemple été avancée dans un rapport du Conseil d'analyse économique en 2005¹⁰ ;
- **supprimer les niches fiscales de l'impôt sur le revenu**, par la fusion avec la CSG et la création un nouvel impôt sur le revenu progressif, individualisé, avec des taux moyens au lieu de taux marginaux et sans dépenses fiscales. Cette proposition a notamment été avancée dans l'ouvrage *Pour une révolution fiscale* de Thomas Piketty, Emmanuel Saez et Camille Landais en 2011 ;
- **introduire de la progressivité dans la CSG** : ce dernier objectif vise avant tout à transformer la CSG d'un impôt forfaitaire en impôt progressif, en appliquant différent taux en fonction des revenus.

¹⁰ Michel Godet et Evelyne Sullerot, *La famille, une affaire publique*, rapport du Conseil d'analyse économique, la Documentation française, 2005.

Tout projet de fusion doit donc clairement énoncer l'objectif qu'il vise, car il en résultera des transferts d'imposition importants entre ménages.

Des modalités complexes de mise en œuvre

Les modalités de mise en œuvre de la fusion entraîneraient de nombreuses difficultés dont les deux principales sont la détermination des modalités de recouvrement d'une part, et l'affectation du nouvel impôt, d'autres part.

La fusion entre les deux impôts générerait tout d'abord une certaine complexité, notamment s'il est choisi de le prélever à la source comme la CSG. Cela impliquerait que les employeurs disposent d'information sur les autres revenus de leurs salariés, ne serait-ce que la connaissance de leur taux moyen d'imposition.

L'affectation de cet impôt serait également un point délicat à régler : la CSG est aujourd'hui affectée au budget de la sécurité sociale et l'impôt sur le revenu au budget de l'État. Un nouvel impôt sur le revenu fusionné devrait en principe abonder le budget de l'État en application du principe d'universalité budgétaire, et celui-ci pourrait en rétrocéder une partie aux organismes de Sécurité sociale sous forme de subventions budgétaires. Toutefois, ce schéma poserait la question de la place et de la légitimité des partenaires sociaux à gérer un système social financé par l'impôt et dont les prestations sont de plus en plus universelles et non assurantielles, c'est-à-dire qu'elles bénéficient à tous les résidents français et non aux seuls salariés.

Des conséquences mal mesurées

La fusion de l'IR et de la CSG entraînerait nécessairement une forte redistribution verticale et/ou horizontale compte tenu de la nature très différente de ces deux prélèvements obligatoires. Or, ces effets pourraient être massifs compte tenu du poids de la CSG dont les recettes sont 1,5 fois supérieures à celles de l'IR.

Ainsi, un abattement à la base ou une réduction de plusieurs points CSG pour les ménages aux revenus modestes et moyens impliquerait un report massif d'imposition vers les catégories plus favorisées, qui ont déjà été lourdement mises à contribution par les hausses successives d'IR votées depuis 2011. On peut rappeler que la mise en place d'une tranche d'imposition à 45 % par part au-delà de 150 000 €€ne doit rapporter « que » 320 millions d'euros, alors qu'une baisse de CSG sur les ménages plus modestes représenterait un transfert d'imposition de plusieurs milliards d'euros. Les risques d'exil fiscal ou de désincitation à l'investissement seraient fortement accrus par l'atteinte de taux d'imposition sans équivalent dans les pays développés.

Un risque considérable pour les finances publiques

Au total, les risques de la fusion ne doivent pas être occultés : en dépit d'une relative complexification depuis les années 2000, la CSG reste un bon impôt. Indolore pour les contribuables (même si elle pèse sur le coût du travail), elle bénéficie d'une assiette très large et de taux bas.

La fusion avec l'IRPP entraînerait probablement l'introduction d'au moins une partie des niches fiscales dans le calcul de la CSG ce qui pourrait *in fine* réduire le rendement global de l'imposition des revenus. En effet, la pression serait très forte pour maintenir certains dispositifs dérogatoires dans le cadre d'un nouvel impôt fusionné, par exemple pour les dons aux associations ou les exonérations liées à l'outre-mer.

Or, alors que le déficit public devrait rester supérieur à 4 % du PIB en 2013, notamment parce que les rentrées impôts sont inférieures aux prévisions, il serait dangereux de fragiliser davantage les recettes fiscales.

Si la fusion IR-CSG doit résolument être écartée, il n'en reste pas moins qu'un certain nombre d'aménagements à l'imposition sur le revenu peuvent être apportés. Nous formulons ci-après trois propositions qui concilient équité et efficacité de l'impôt.

3. PROPOSITIONS

Proposition 1 : Aligner le taux de CSG sur les pensions de retraite et le taux de CSG applicable aux revenus d'activité

Selon le Conseil d'orientation des retraites, le niveau de vie moyen des retraités est désormais équivalent à celui des actifs, notamment parce que leurs charges sont inférieures (dans de nombreux cas les retraités sont propriétaires de leur résidence principale qu'ils ont fini de rembourser et n'ont plus de charges de famille). Dès lors, le taux réduit de CSG dont bénéficient les pensions de retraite (6,6 % contre 7,5 %) n'est plus justifié, d'autant plus que les retraités bénéficient déjà d'un abattement de 10 % sur leurs pensions au titre de l'IR. Cet alignement des taux devrait rapporter de l'ordre d'1 Md€.

Afin de limiter l'impact d'une telle mesure sur les retraités les plus modestes, cet alignement pourrait être accompagné d'une revalorisation équivalente du minimum vieillesse.

Proposition 2 : Mieux distinguer les modalités traditionnelles de calcul de l'impôt sur le revenu qui ne sont pas des « niches fiscales »

Le principe selon lequel l'imposition par foyer fiscal (quotient conjugal et familial) n'est pas une « niche » fiscale mais bien un principe fondateur de l'impôt sur revenu français devrait être réaffirmé. La redistribution horizontale ainsi permise est au cœur de la politique familiale française. D'autres modalités de calcul de l'impôt sur le revenu devraient également être confortées et non considérées comme des dépenses fiscales à supprimer, comme par exemple la déduction des frais professionnels.

Proposition 3 : Éviter une imposition contre-productive sur les hauts revenus.

Les nombreuses hausses d'impôt décidées depuis 2011 ont principalement porté sur les ménages les plus favorisés, avec notamment l'augmentation de la fiscalité du capital et la création d'une nouvelle tranche à 45 %. Dans ce contexte, les propositions visant à rendre la CSG progressive doivent être écartées, alors que 2 % des foyers fiscaux acquittent déjà 39 % du produit de l'impôt sur le revenu. Un tel transfert impliquerait une augmentation massive de la pression fiscale sur un petit nombre de foyers fiscaux dont la capacité contributive n'est pas infinie.