

Réforme fiscale : faut-il fusionner la CSG et l'IR ?

Le Premier Ministre a annoncé une mise à plat du système fiscal en annonçant que la fusion entre l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée serait « sur la table ». Le syndicat Solidaires Finances Publiques s'engage dans ce débat nécessaire, estimant que l'absence de réforme fiscale ayant rendu la fiscalité plus juste, plus simple et plus stable est l'une des causes du « ras-le-bol fiscal ». C'est aussi une nécessité pour une meilleure justice sociale. Ce débat nécessaire ne doit cependant pas être instrumentalisé ni détourné.

La proposition de fusionner, la contribution sociale généralisée (CSG) et l'impôt sur le revenu (IR) est l'un des grands thèmes du débat fiscal. Des économistes et des responsables politiques d'horizons divers y sont favorables¹. Est-ce à dire qu'elle fait l'unanimité ? Rien n'est moins sûr. Cette fusion suscite également des doutes voire de franches oppositions. De surcroît, chez ses partisans comme chez ses opposants, elle suscite des débats passionnés, éminemment politiques et parfois polémiques. Car les avis divergent sur de nombreux points (progressivité, assiette, «familialisation», financement de la sécurité sociale...).

Disons-le d'emblée, il est difficile de trancher sommairement un tel débat tant les scénarii sont nombreux et leurs implications multiples et complexes. Pour comprendre les enjeux, il est indispensable de disposer des termes de ce débat qui touche à l'évolution des finances de l'État et des finances sociales. Partant du principe que la réhabilitation du sens citoyen de l'impôt est nécessaire et qu'il faut rétablir davantage de justice fiscale, cet article, dont plusieurs éléments sont tirés de la note de la Fondation Copernic consacrée à la fiscalité², tente de faire le point sur les principaux enjeux auxquels le débat sur l'imposition des revenus est confronté.

CSG/IR : un état des lieux

La CSG et l'IR sont deux prélèvements qui répondent à des objectifs et des règles différents. L'architecture des contributions sur les revenus, bien que complexe, n'en demeure pas moins d'un poids faible au regard des autres prélèvements (la TVA par exemple, rapporte plus que la somme de l'IR et de la CSG).

Créé sous l'impulsion de Joseph Caillaux en 1914, l'IR est un impôt affecté au budget de l'État, progressif, dont le calcul est influé par de nombreuses dispositions (quotient conjugal et familial, mesures dérogatoires qualifiées de «niches fiscales» : exonérations, crédits et réductions d'impôt, déductions du revenu, abattements...). Il est prélevé l'année qui suit celle de la perception des revenus.

La CSG, pour sa part, est de création plus récente (1991). C'est une contribution sur les revenus affectée à la sécurité sociale qui présente d'autres caractéristiques. Elle est : individualisée, prélevée au moment de la perception des revenus, proportionnelle au revenu, pour partie déductible du revenu imposable, dépourvue de quotient familial ou conjugal et de mesures dérogatoires (à de rares exceptions près). Son rendement provient des revenus : d'activité (70% du rendement de la CSG), de capital (11%), de remplacement (17%) et divers (jeux etc, pour environ 2%). Son assiette est plus large que celle de l'IR et de ce fait, elle est plus rentable (près de 90 milliards d'euros contre à peine plus de 60 pour l'IR).

La question de la réforme de l'imposition des revenus se heurte souvent aux arguments des néolibéraux qui prétendent qu'une imposition des revenus plus progressive et plus rentable n'est pas souhaitable dans un contexte de concurrence fiscale. Or, en France, l'impôt sur le revenu est le plus faible d'Europe. Même si l'on prend le total de l'IR et de la CSG, le niveau de l'imposition des revenus français représente ; 7,5% du PIB en France contre plus de 26% au Danemark, 13,5% en Suède, 10,4% au Royaume-Uni ou encore 9,3% en Allemagne. Cet écart permet donc de réformer l'imposition des revenus.

Quels enjeux pour une réforme de l'imposition des revenus ?

Si l'on part du principe que chacun doit contribuer en raison de ses facultés, force est de constater qu'entre l'IR et la CSG, la progressivité de l'IR est nécessaire et que l'assiette de la CSG est la plus intéressante sur le plan fiscal, car la plus large. Partir de l'assiette de la CSG pour réfléchir à une réforme de l'imposition des revenus est donc

¹ Y sont favorables : Christian Saint-Etienne, Thomas Piketty, Liem Hoang Ngoc par exemple.

² *Un impôt juste pour une société juste*, Note de la Fondation Copernic, Syllepse, 2011.

légitime. Mais évoquer une réforme de l'imposition des revenus, et plus encore la perspective d'un rapprochement voire d'une fusion entre l'IR et la CSG, pose toutefois un certain nombre de questions dont les réponses découlent de choix politiques de fond en matière de répartition des richesses, de réduction des inégalités ou de financement de l'action publique et de la sécurité sociale. Dans ce débat, deux grands enjeux apparaissent éminemment politiques et «structurants» : la progressivité de l'imposition des revenus et le financement de la sécurité sociale.

- *La progressivité*

La progressivité de l'impôt permet de réduire les inégalités de revenus (et de patrimoines). Or celles-ci se sont accrues. . Celles-ci se sont en effet développées. L'INSEE a ainsi mesuré que les 10% des français les plus riches captaient 24,9% du niveau de vie en 2010 contre 23,4% en 2003. Pire, leur niveau de vie moyen a progressé de près de 15% entre 2003 et 2010 quand celui des 10% les plus pauvres baissait de près de 1,5% ! Cet accroissement des inégalités se retrouve également en matière de détention du patrimoine : les 10% les plus riches détenaient 48% du patrimoine total des ménages en 2010 contre 46% en 2004.

Renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu pour réduire les inégalités passe prioritairement par la remise à plat des mesures dérogatoires (les fameuses « niches fiscales ») et par l'instauration d'une ou plusieurs tranches supplémentaires au barème de l'impôt sur le revenu. Les choix fiscaux de ces 15 dernières années, dont le bénéfice a été concentré sur les ménages aisés, y ont également contribué. La question de la réduction des inégalités par le rétablissement d'une véritable progressivité de l'impôt est donc cruciale. Ce doit être le premier enjeu d'une réforme de l'imposition des revenus. Les différents projets de réforme et de fusion CSG/IR ne l'entendent cependant pas forcément ainsi. Certes, pour MM Piketty, Landais et Saez³, la progressivité de l'imposition des revenus doit être plus marquée que dans le système actuel. Mais pour le Conseil d'analyse économique⁴ cela n'est pas évident : il propose une fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu peu progressive (articulée autour d'un barème comportant 3 tranches : 0, 13 % et 28 %). Enfin, les ultralibéraux estiment que l'imposition sur les revenus doit être proportionnelle, ils voient dans la fusion IR/CSG la possibilité d'instaurer un impôt proportionnel (*flat tax*).

Il existe donc plusieurs projets de fusion CSG/IR, tout comme il existe plusieurs projets, plus ou moins progressifs, de réforme de la CSG et de l'IR maintenus séparément. La fusion ne crée pas à elle seule plus de progressivité ou plus de proportionnalité, elle ne se traduit pas non plus nécessairement par «plus» ou «moins» d'impôt. Le maintien de deux prélèvements ne garantit pas non plus une meilleure progressivité dans l'imposition des revenus. Tout dépend des objectifs et de l'architecture du (des) prélèvement(s) : barème(s), assiette(s)...

- *L'affectation des recettes*

L'autre enjeu majeur est l'affectation des recettes. A priori, une fusion des deux prélèvements ne peut que conduire à affecter les ressources du nouveau prélèvement résultant de la fusion à un budget unique, là où les deux prélèvements étaient affectés à deux budgets distincts (État et sécurité sociale). La fusion «CSG/IR» bute là sur un enjeu sensible. Faut-il, et si oui comment, maintenir une affectation distincte des ressources ?

Chez les partisans de la fusion, certains assument l'idée d'une étatisation à terme d'une part de la sécurité sociale tandis que d'autres proposent un transfert des ressources collectées par le prélèvement « fusionné » à la sécurité sociale par une «loi de programmation» afin de maintenir deux budgets distincts. Les adversaires de la fusion, pour la plupart attachés à la notion de «salaire socialisé», craignent une mainmise de l'État sur la sécurité sociale pouvant notamment déboucher sur un assèchement des ressources sociales. Ce débat est traversé par celui de l'élargissement de l'assiette du financement de la sécurité sociale. Nous nous concentrerons ici sur la question de l'imposition des revenus en prenant toutefois la précaution de préciser les termes. La fiscalisation met toutes les sources de richesses à contribution et se traduit par un élargissement de l'assiette du financement de la sécurité sociale, elle ne se traduit par forcément par une étatisation (qui consiste en la fusion des deux budgets) de la Sécurité sociale. Une fiscalisation peut donc parfaitement garantir l'existence de deux budgets distincts (c'est ce qui se passe avec l'affectation de la CSG et de diverses taxes au budget de la sécurité sociale). Cette question de l'affectation des recettes est un enjeu central qui touche à la conception d'un «modèle social» français marqué par l'existence d'une sécurité sociale au budget distinct de celui de l'État⁵.

³ Pour une révolution fiscale, Piketty, Landais, Saez, Seuil, 2011.

⁴ Rapport du Conseil d'analyse économique, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, C. Saint-Étienne, J. Le Cacheux, 2005.

⁵ Il s'agit d'une autonomie juridique très théorique car dans les faits, c'est bien l'État qui garde la maîtrise du financement de la sécurité sociale par le versement de dotations et de compensations des allègements de cotisations sociales qu'il décide et, surtout, par le vote de la loi de financement de la sécurité sociale par le Parlement.

De nombreuses questions posées...

Une fusion peut procéder d'un alignement de l'une des deux assiettes sur l'autre ou de la mise sur pied d'une assiette nouvelle pouvant s'inspirer plus ou moins largement de l'une des deux assiettes actuelles (ceci permettant de maintenir des caractéristiques existantes ou de créer des dispositifs inédits). Il faut alors déterminer un barème et une assiette uniques, ce qui pose plusieurs questions :

- Quel barème, donc quelle progressivité de l'impôt ?
- Quel mode de familialisation de l'impôt fusionné (sachant qu'il s'agit là d'un débat de société sur la politique familiale et sa déclinaison fiscale) ? La fusion CSG/IR doit choisir entre plusieurs voies qui ont toutes un impact certain. Doit-on maintenir le quotient familial, au risque de plomber les recettes (le quotient familial et conjugal engendre un coût plusieurs dizaines de milliards d'euros pour l'IR) ? Doit-on le supprimer, au risque de voir de nombreux contribuables subir une hausse d'impôt ? Doit-on créer un autre mode de «familialisation» de type «crédit d'impôt» ?
- Quel avenir pour les dispositifs dérogatoires qui mitent l'assiette de l'IR ? Il faut une stratégie qui peut être appliquée quel que soit le scénario (qu'on se contente de rapprocher l'IR et la CSG ou qu'on les fusionne⁶).
- Quelle serait l'affectation des recettes ? Certains assument une étatisation de la sécurité sociale, d'autres proposent une loi de programmation venant répartir le produit de l'impôt «fusionné» entre le budget de l'État et celui de la Sécurité sociale (on suggérera que cette loi pourrait également prévoir que l'État compense à l'euro près le coût des allègements de cotisations sociales...).
- Quel passage du système actuel à un prélèvement fusionné ? L'enjeu n'est pas mince : l'IR est perçu l'année qui suit celle de perception des revenus alors que la CSG est prélevée à la source. Une réforme doit tout à la fois éviter une perte de recettes et une double imposition...
- Quel mode de prélèvement ? Contrairement à une idée fautive, la retenue à la source ne serait pas un mode de collecte « simple » à gérer, il ne constitue pas un outil de lutte contre la fraude et n'est moins couteux que la collecte par l'administration fiscale.
- *Une alternative : une contribution à deux faces ?*

La coexistence de l'IR et de la CSG n'a pas empêché une profonde mutation du financement de la sécurité sociale avec, notamment une perte de ressources due aux allègements de cotisations sociales et à la création de «niches sociales», ni un lent mouvement de «proportionnalisation» et d'affaiblissement de l'IR. A l'évidence, une réforme de fond s'impose. Si l'on considère ; qu'un élargissement de l'assiette du financement de la sécurité sociale est juste et nécessaire, qu'une imposition des revenus plus progressive est nécessaire et qu'une étatisation n'est pas souhaitable, il faut alors envisager une alternative (à la «fusion globale» et à une réforme des deux prélèvements maintenus séparément). Celle-ci pourrait prendre la forme d'une contribution citoyenne se substituant à la CSG et à l'impôt sur le revenu (avec une assiette commune et un barème progressif) qui préserverait l'affectation distincte des recettes grâce à une loi organique qui garantirait juridiquement la coexistence de deux prélèvements, une contribution sociale et une contribution fiscale, toutes deux assises sur une même assiette (chaque tranche d'imposition pourrait être composée de deux taux : une tranche de revenu au taux global de 10% serait par exemple constituée en réalité de 5% de contribution sociale et de 5% de contribution fiscale). Une telle contribution citoyenne, déclarative, redonnerait également du sens au consentement à l'impôt, l'un des enjeux majeurs de la période. Il s'agit là d'une version assez intégrée d'un rapprochement des deux prélèvements qui permet une meilleure progressivité tout en garantissant le maintien de deux canaux de financement (État et Sécurité sociale).

Tout projet de réforme de l'imposition des revenus visant à prendre en compte des objectifs de justice fiscale doit nécessairement tenir compte des deux prélèvements que sont l'IR et la CSG⁷. Une réforme de l'imposition des revenus est nécessaire et possible. Mais une question demeure : peut-elle tout à la fois surmonter les difficultés techniques et, surtout, répondre aux deux enjeux majeurs que sont le renforcement de la progressivité de l'imposition des revenus et la sécurisation du financement de la sécurité sociale ? C'est à l'aune des réponses à ces questions éminemment citoyennes et politiques que l'on pourra juger le fond des propositions fiscales qui seront avancées. Le syndicat Solidaires Finances Publiques est d'ores et déjà prêt à participer à ce débat.

⁶ Un plan d'assainissement des «niches fiscales» du système fiscal est donc nécessaire pour dégager des ressources et renforcer l'équité fiscale. L'objectif doit être de maintenir des incitations poursuivant avec une efficacité avérée (qui reste à évaluer) des objectifs sociaux ou environnementaux d'une part, mais aussi, sur le plan de la politique économique, de privilégier les aides directes sous formes de subventions en lieu et place des niches fiscales.

⁷ On précisera également que la somme des deux prélèvements représente 7,3% du PIB, loin derrière les autres États européens (plus de 9% du PIB en moyenne).