

VERS LA FUSION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE LA CSG? *

Guillaume Allègre, Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak

OFCE

La France se caractérise par la coexistence d'un impôt sur le revenu (IR) progressif, familialisé, compliqué et déclaratif, qui ne touche que la moitié des foyers (et rapporte 2,9 % du PIB) et de la Contribution sociale généralisée (CSG), impôt proportionnel, simple, perçu à la source, qui frappe la quasi-totalité des revenus (et rapporte 4,7 % du PIB). La croissance de la CSG rend le système de moins en moins progressif et familial, et de plus en plus compliqué.

La fusion simplifierait fortement le système, permettant de passer au prélèvement à la source. Elle serait l'occasion de remettre en cause les dispositifs dérogatoires qui réduisent le rendement de l'IR. Des simulations du modèle de microsimulation MiSME montrent comment la fusion, selon ses modalités, modifierait la répartition de la charge fiscale.

Une fusion sans compensation serait très coûteuse pour les retraités et les chômeurs, en particulier les plus pauvres qui actuellement ne payent pas de CSG. La simplification la plus grande serait obtenue en fusionnant l'IR et la CSG et en intégrant la Prime pour l'emploi (PPE) et la décote dans le barème. Le taux d'imposition serait nul jusqu'à 750 euros de revenu mensuel, ce qui éviterait d'augmenter le prélèvement sur les retraites les plus faibles. Par contre, il faudrait renoncer à l'objectif de rendre tous les ménages imposables. Le système serait plus progressif, mais ferait apparaître un taux élevé de prélèvement marginal pour de faibles niveaux de revenus, taux masqué actuellement par l'empilement des dispositifs.

Le législateur devrait trancher la question de la familialisation ou de l'individualisation de l'impôt fusionné. L'individualisation devrait s'accompagner d'une forte augmentation des prestations familiales. La redistribution en faveur des familles pauvres serait accrue au détriment des familles plus aisées, ce qui pose des questions d'équité horizontale.

* Cet article synthétise des travaux réalisés à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée nationale.

guillaume.allegre@ofce.sciences-po.fr
gerard.cornilleau@ofce.sciences-po.fr
henri.sterdyniak@ofce.sciences-po.fr

Avril 2007

Revue de l'OFCE 101

La France se caractérise par la coexistence d'un impôt sur le revenu progressif, familialisé, relativement compliqué, déclaratif, perçu avec un grand délai (15 mois), qui ne touche que la moitié des foyers et de la CSG-CRDS, impôt proportionnel, simple, perçu à la source, qui frappe la quasi-totalité des revenus des ménages. La CSG-CRDS en est venue à représenter 4,7 % du PIB, soit plus que l'impôt sur le revenu qui ne représente que 2,9 % du PIB. Cette dualité ne se retrouve dans aucun autre grand pays. S'y ajoute la Prime pour l'emploi (PPE), impôt négatif pour les actifs à faibles revenus. S'y ajoutent aussi des cotisations employeurs, famille et maladie (qui, n'ouvrant pas de droit, sont économiquement des impôts) et des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine.

La montée en puissance de la CSG fait craindre que le système fiscal français ne devienne de moins en moins progressif et familial. En même temps, c'est une nouvelle source de complexité : la CSG est en partie déductible de l'IR. La cohérence et l'équité des prélèvements sur les différents types de revenus pose problème : le revenu imposable n'est pas le revenu effectivement perçu ; la CSG pèse sur les cotisations retraites et chômage des salariés, mais pas sur les cotisations employeurs, etc.¹. Psychologiquement, certains ménages ont le sentiment de ne pas payer d'impôt sur le revenu, alors qu'ils paient pourtant la CSG². Une réforme semble nécessaire.

Nous explorerons ici la piste de la fusion de la CSG et de l'IR, et même celle de la fusion CSG-IR-PPE. Une telle fusion peut être préconisée pour quatre raisons³ :

— Elle simplifierait le système en remplaçant trois prélèvements par un seul.

— Elle permettrait d'élargir et d'uniformiser l'assiette des prélèvements sur le revenu. Ce serait aussi l'occasion de remettre en cause les dispositifs fiscaux dérogatoires. Le système pourrait ainsi être rendu plus équitable.

— La progressivité du système pourrait être revue. Rien ne justifie qu'une partie des dépenses publiques relève d'un prélèvement proportionnel ; l'autre d'un prélèvement progressif. Augmenter le poids de l'impôt progressif fournirait des degrés de liberté supplémentaires pour

1. Voir, dans la même revue, la note : « Pour une définition économique du revenu ».

2. Voir déjà Conseil des impôts (1995).

3. Voir aussi Saint-Etienne et Le Cacheux (2005).

la redistribution ⁴. Toutefois, le degré de progressivité du nouvel impôt reste une question ouverte.

— Un impôt plus simple permettrait d'instaurer le prélèvement à la source. Les réductions d'impôt sur les salariés à bas salaires (qui remplaceraient la PPE) apparaîtraient chaque mois sur la feuille de paie et non, comme aujourd'hui, avec un délai moyen de 18 mois.

Si l'objectif essentiel est d'aboutir à un système plus simple et plus équitable, la réforme fera obligatoirement des gagnants et des perdants. Il faut donc analyser avec soin ses conséquences sur chaque type de ménages. Quatre points sont particulièrement problématiques :

— La CSG actuelle est l'héritière des cotisations sociales salariés qui ne pesaient pas sur les titulaires de revenus de remplacement (retraités, chômeurs). Elle reste moins lourde sur ceux-ci que sur les actifs. La fusion CSG-IR risque donc d'être coûteuse pour les retraités et pour les chômeurs, en particulier pour les plus pauvres. Est-ce socialement acceptable ou faut-il prévoir des mesures de compensation ?

— La fusion peut être l'occasion de renforcer le caractère familial de l'impôt français en étendant le quotient familial à la CSG ⁵ ou, au contraire, de le supprimer en individualisant la fiscalité. Dans ce dernier cas, faut-il prévoir des mesures compensatrices en faveur des familles avec enfants ?

— En additionnant les taux de l'IR, de la CSG et, éventuellement, le taux implicite de la PPE, la fusion fait apparaître le niveau élevé des taux marginaux effectifs pour une partie des salariés situés juste au-dessus du SMIC. Ceux-ci sont-ils justifiables ?

— Enfin, la fusion peut être l'occasion de renforcer ou de diminuer le caractère redistributif du système français. Un choix politique est donc nécessaire.

Les diverses simulations réalisées ici illustrent comment la réforme, selon ses modalités précises, peut modifier la répartition de la charge fiscale sur les différents types de ménages.

Nous étudierons des réformes qui ne modifient pas les ressources globales des administrations. Elles auraient toutefois des conséquences sur les relations financières entre État et Sécurité sociale, conséquences que nous discuterons en conclusion.

4. Concialdi et Monnier (2002) proposaient d'augmenter la progressivité du système en créant un abattement à la CSG et en la rendant totalement non déductible. Mais aller vers une CSG progressive compliquerait encore le système. Peut-on imaginer la coexistence de deux prélèvements progressifs ?

5. Godet et Sullerot (2004) montrent que la CSG, comparée à l'IR, frappe relativement beaucoup plus les familles que les personnes sans enfant à charge. Ils proposent de familialiser la CSG en donnant 0,5 part supplémentaire par enfant à charge. Cette proposition est incompréhensible puisqu'il n'y a pas de part dans le calcul de la CSG. L'amélioration de la situation des familles nécessite la hausse des prestations familiales et, soit l'extension de l'IR (au détriment de la CSG), soit la fusion.

I. La fusion, une mesure délicate à mettre en œuvre

Nous allons étudier l'impact d'une fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG sur les différentes catégories de ménages caractérisées par leur niveau de revenu, leur composition et leur source principale de revenu. Nous utilisons pour cela le modèle de microsimulation MiSME (voir encadré 1), dont les données ont été mises à jour pour approcher la distribution des revenus en 2006 et tenir compte de la fiscalité de 2007. Le tableau 1 résume les caractéristiques globales des simulations réalisées.

1. Masses financières en jeu selon les simulations

En millions d'euros

	Familialisation		Individualisation	
	Variante F1	Variante F2	Variante I1	Variante I2
Prestations CNAF	0*	0*	0*	0*
PPE	0*	- 4 400	+ 90	- 4 400
CSG	- 58 450	- 58 450	- 58 450	- 58 450
Impôt sur le revenu	+ 59 220	+ 54 050	+ 84 700	+ 54 050
Prélèvements nets	- 770	0	+ 26 150	0

* L'effet de l'augmentation du revenu de référence sur les prestations sociales et la PPE est neutralisée par un changement du barème.

Sources : MiSME, calculs OFCE.

I.1. Les disparités de CSG

Depuis sa création, la CSG ne s'applique pas de la même façon à tous les revenus (tableau 2). Un abattement de 3 % s'applique aux salaires et aux indemnités chômage. En 2007, le taux de la CSG non déductible est constant (2,4 %), mais le taux de la CSG déductible varie de 3,8 % (indemnités chômage) à 5,1 % (revenu du travail) et à 5,8 % (revenus du patrimoine). De plus, la CSG ne s'applique pas aux pensions et prestations chômage dont le titulaire a un revenu inférieur à un certain plafond, aux prestations chômage inférieures aux SMIC et ne s'applique qu'au taux de 3,8 % si l'impôt sur le revenu du titulaire ne dépasse pas 61 euros. La fusion IR-CSG va donc conduire à des transferts de charge fiscale entre les différents types de revenu.

2. Barème de la CSG (Fiscalité 2006)

En %

	Abattement	Taux CSG	Part déductible	Part non déductible
CSG sur les revenus d'activité				
Salaires	3	7,5	5,1	2,4
Revenus non salariaux	0	7,5	5,1	2,4
CSG sur les revenus de remplacement				
Chômage	3	6,2	3,8	2,4
Retraite	0	6,6	4,2	2,4
Faibles revenus		3,8	3,8	0,0
CSG sur les revenus du patrimoine	0	8,2	5,8	2,4

Source : MINEFI.

1. Le modèle de microsimulation MiSME

Afin d'évaluer le coût d'une réforme fiscale et la répartition des gains et des pertes qu'elle entraîne, il est nécessaire de tenir compte de la distribution des revenus dans la population. Le modèle de microsimulation *MiSME socio-fiscal** permet de calculer la variation d'impôt ou de prestation, induite par une réforme de la réglementation ou des barèmes fiscaux et sociaux, pour un échantillon de 45 313 ménages, représentatif de la population française. *MiSME socio-fiscal* est construit à partir de l'enquête « Revenus fiscaux » qui apparie une partie de l'échantillon de l'enquête Emploi avec les déclarations fiscales des ménages enquêtés. Actuellement le modèle simule les revenus des ménages à partir des données observées de 1998 qui ont été actualisées afin de refléter les évolutions entre 1998 et 2004 (puis revalorisées en euros 2006). Le compte de référence, Fiscalité 2006, décrit la fiscalité qui s'applique aux revenus 2006 : il incorpore donc la récente réforme de l'impôt sur le revenu et de la PPE.

Le modèle utilise les revenus et les caractéristiques des individus composant chaque ménage pour simuler les charges et les prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu, les allocations familiales, le complément familial, l'allocation pour jeune enfant, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation aux adultes handicapés, l'API, le RMI, les aides au logement et la Prime pour l'emploi. Il calcule le revenu disponible de chaque ménage en ajoutant à leurs revenus d'activité, de remplacement (chômage, retraite) et du patrimoine, les prestations sociales simulées et en déduisant les impôts directs et les cotisations sociales.

Les ménages sont classés selon leur niveau de vie. Celui-ci est évalué en divisant le revenu disponible par le nombre d'unités de consommation du ménage, ce qui permet de tenir compte des économies d'échelle réalisées lorsque plusieurs personnes vivent ensemble. L'échelle d'équivalence INSEE-OCDE, retenue ici, attribue une unité de consommation au premier adulte d'un ménage, puis 0,5 unité par adulte et enfant de plus de 14 ans supplémentaire et 0,3 unité par enfant de moins de 14 ans.

* Développé par le Département des études de l'OFCE en collaboration avec le THEMA

MiSME socio-fiscal est un modèle statique qui ne prend pas en compte les changements de comportement qui pourraient être induits par une réforme du système socio-fiscal : l'offre de travail des individus est supposée ne pas être affectée par les réformes. En fait, des changements de comportement pourraient avoir une influence sur le coût *ex post* d'une mesure ainsi que sur son impact redistributif.

Les revenus financiers des ménages sont sous-évalués car ne sont pas inclus dans l'analyse les revenus non déclarés dans le cadre du formulaire 2042, soit parce qu'ils sont exonérés d'impôt sur le revenu, soit parce qu'ils sont soumis à un prélèvement libératoire à la source; *MiSME socio-fiscal* ne permet donc pas de simuler une modification de la fiscalité portant sur ces revenus. De plus, le niveau de vie des personnes qui disposent de revenus du patrimoine ne faisant pas l'objet d'une déclaration est sous-évalué. La comparaison des montants de CSG effectivement perçus et de ceux simulés par *MiSME socio-fiscal* montre que seuls 27 % des revenus du patrimoine sont couverts (voir tableau). Notre étude est donc centrée sur les revenus salariaux et sociaux.

CSG réelle et simulée

En millions d'euros

	Masse reçue en 2004	Selon <i>MiSME</i> <i>socio-fiscal</i>
CSG sur les revenus d'activité	48 330	46 700
CSG sur les revenus de remplacement	10 120	9 800
CSG sur les revenus du patrimoine	6 940	1 880

Sources : MINEFI, *MiSME*, calculs OFCE.

1.2. Les différences d'assiette

Comme le montre l'annexe A, la CSG et l'IR ont actuellement des assiettes distinctes. Les cotisations salariés figurent dans l'assiette de la CSG, mais ne figurent pas dans l'assiette de l'IR; logiquement, ils ne devraient pas figurer dans l'assiette du nouvel impôt puisque les prestations qu'elles financent (retraite, chômage) sont imposables. Plus marginalement, il serait nécessaire d'uniformiser le traitement de certains revenus actuellement soumis à la CSG, mais pas à l'IR : indemnités d'accident du travail, produits de l'intéressement et de la participation, et certains revenus financiers.

La fusion pourrait être l'occasion de faire disparaître les dispositifs fiscaux dérogatoires⁶ (les niches fiscales). Certains toutefois sont justifiés pour des raisons sociales et devraient être remplacés par des prestations d'un coût équivalent. L'annexe B discute les gains qui

6. Cette suppression est notamment préconisée par Saint-Etienne et Le Cacheux (2005).

pourraient résulter de la suppression de certains dispositifs. Sur 32 milliards de dépenses fiscales, elle chiffre à 4,5 milliards celles qui pourraient être supprimées rapidement et à 11 milliards celles qui pourraient l'être à moyen terme.

1.3. L'exonération de CSG sur les revenus de remplacement pour les foyers à bas revenus

Depuis la création de la CSG, les faibles revenus de remplacement (pensions, allocations chômage) en sont exonérés et les retraités et les chômeurs continuent de payer une CSG plus faible que les actifs, bien que leur taux de CSG se rapproche progressivement de celui des actifs. Si l'impôt ne dépendait plus de la nature des revenus, les retraités et chômeurs pourraient perdre ces avantages.

La suppression des réductions de CSG sur les revenus de remplacement pose donc un problème d'équité fiscale. Il peut paraître injuste qu'un salarié ayant le même revenu qu'un chômeur ou un retraité paye un impôt plus élevé. Mais les salariés à bas salaire bénéficient de la PPE, de sorte que leur taux d'imposition net est négatif ou nul jusqu'à un salaire net de 1 000 euros par mois (graphique 2). La différence de traitement disparaît donc si on incorpore la PPE à l'analyse, ce qui milite pour l'intégrer à la fusion.

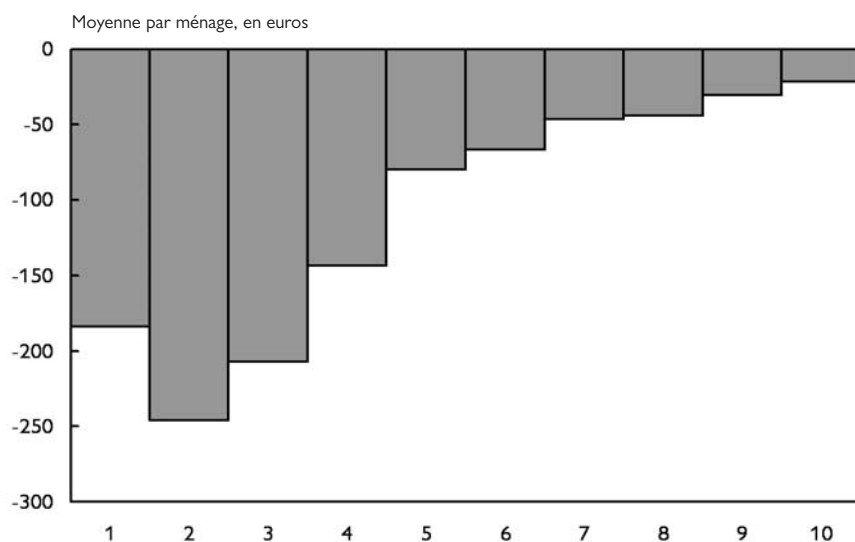
La différence de traitement entre les revenus salariés et les pensions s'explique par le fait qu'à l'origine le législateur a voulu limiter le transfert de charge des salariés vers les retraités qu'entraînait la création de la CSG. La CSG s'est en effet substituée à des cotisations salariées que les retraités ne payaient pas. Au moment de la création de la Sécurité sociale, il avait été jugé inutile de faire payer des cotisations maladie ou famille aux retraités. Il était plus simple d'ajuster directement le montant de leur retraite au taux de remplacement net désiré. Au cours du temps, cet argument a fait place à la thèse que les retraités, bénéficiant fortement des dépenses de l'assurance maladie, devaient payer des cotisations maladie.

La création puis la montée en puissance de la CSG se sont donc traduites par des transferts des retraités aux salariés et donc par une baisse des taux de remplacement nets. Pour en limiter l'ampleur, l'assujettissement à la CSG a été progressif; le taux appliqué aux retraites et aux indemnités chômage a été plus faible que celui appliqué aux salaires, puis il a été périodiquement augmenté. Comme la baisse du pouvoir d'achat des pensions et des indemnités chômage pouvait difficilement s'appliquer aux très faibles revenus, des exonérations ont été accordées dans le bas de l'échelle. La fusion de l'IR et de la CSG place donc le législateur devant un dilemme : soit il limite les transferts de charge entre salariés et retraités et l'équité fiscale devant l'impôt (à

même revenu, même impôt) ne sera pas respectée, soit il respecte l'équité fiscale au prix de transferts importants au détriment des retraités et des chômeurs les plus pauvres.

Selon la législation actuelle, c'est le montant net des revenus de l'avant-dernière année qui est pris en compte pour l'appréciation des conditions d'exonération totale de CSG. Les pensions et les allocations chômage perçues en 2006 sont exonérées pour les personnes appartenant à un foyer fiscal dont le revenu n'excédait pas, en 2004, 7286 euros pour la première part du quotient familial, majoré de 1946 euros par demi-part supplémentaire. Sont aussi exonérés les avantages de chômage si l'application de la CSG aboutit à faire passer l'allocation en dessous de 41 euros par jour. Les ménages dont le revenu fiscal de référence est supérieur au seuil mais dont le montant d'IR dû est inférieur à 61 euros paient un taux réduit (3,8 %) sur leurs revenus de remplacement. L'exonération de CSG bénéficie à 4,4 millions de ménages (3,2 millions de ménages retraités et 1,2 million de ménages chômeurs). Selon la simulation réalisée avec MiSME, la suppression de l'exonération de CSG entraînerait un prélèvement supplémentaire de 2,45 milliards d'euros sur ces ménages. Ce seraient des ménages parmi les plus pauvres qui seraient le plus touchés (graphique 1) : la mesure serait fortement anti-redistributive.

1. Variation de revenu disponible annuel par décile de niveau de vie (suppression de l'exonération de CSG sur les revenus de remplacement des foyers à bas revenus)

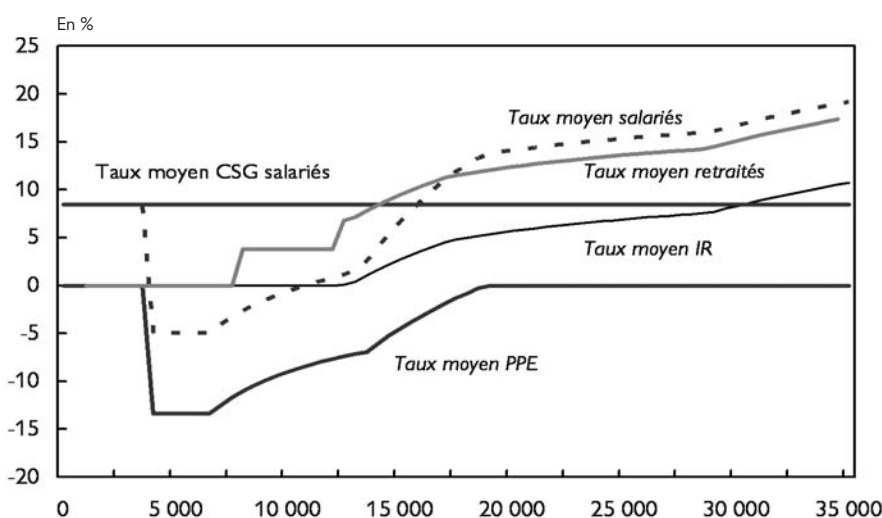


Sources : MiSME, calculs OFCE.

1.4. Comparaison entre l'imposition des salariés et des retraités : le cas-type du célibataire

Le graphique 2 compare le taux moyen de prélèvement direct net d'un salarié et d'un retraité (en se limitant au cas du célibataire)⁷. Pour le salarié, l'impôt net est négatif entre un demi-SMIC (environ 500 euros par mois) et le SMIC, puis le taux moyen d'imposition augmente très vite, pour atteindre 13 % autour de 1,5 SMIC et plus lentement jusqu'à 20 % autour de 3 SMIC. Pour le retraité, le taux de prélèvement est nul jusqu'à environ 600 euros par mois, avant d'augmenter au moment des sauts d'imposition à la CSG à taux réduit et à taux plein. Par la suite, la progressivité de l'imposition est plus faible que pour les salariés et le niveau final plus bas en raison de la différence de taux de CSG.

2. Taux moyen d'imposition selon le niveau et la nature des revenus



Source : Calculs des auteurs.

L'ensemble CSG/IR/PPE aboutit à des taux marginaux effectifs de prélèvement élevés (43,9 %) pour les salariés dans la zone située juste au-dessus du SMIC (graphique 3). À ce niveau de revenu, un salarié célibataire est soumis à la deuxième tranche d'imposition sur le revenu (14 %) ; la décote dont il bénéficie disparaît progressivement à un taux marginal implicite égal à 5,9 % ; la Prime pour l'emploi diminue au taux de 17,7 % ; enfin, le salarié est soumis à la CSG (7,5 % du revenu brut,

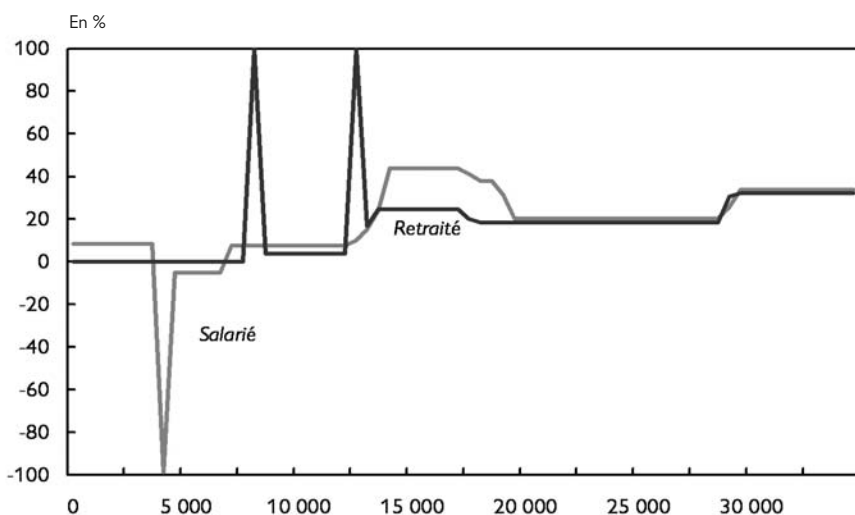
7. Pour le salarié, ce ratio est mesuré par : $(IR + CSG - PPE) / (\text{salaires brut} - \text{cotisations sociales salariés})$.

soit 8,4 % du revenu net). Le taux marginal auquel sont soumis les salariés décroît au-dessus de 1,4 SMIC lorsque ceux-ci ne bénéficient plus de la décote et de la PPE, avant de croître à nouveau avec le passage aux tranches supérieures d'imposition sur le revenu. Ce mécanisme est beaucoup moins marqué pour les retraités qui bénéficient de la décote mais pas de la PPE.

Le taux marginal élevé entre le SMIC et 1,4 SMIC découle de l'accumulation de mesures visant à augmenter le niveau de vie des travailleurs à bas salaires tout en réduisant leur coût pour les employeurs. En même temps, pour éviter que ces mesures ne soient trop coûteuses, elles sont concentrées sur le bas de l'échelle des salaires. Ceci crée une « trappe à bas salaires »⁸. Cette spécificité rend difficile la grande réforme simplificatrice.

Dans le cadre d'une fusion CSG-IR-PPE, la question de la remise à plat des barèmes se poserait. Peut-on avoir un prélèvement unique dont le taux marginal soit décroissant puis croissant? Les taux marginaux actuels sont-ils optimaux?

3. Taux marginal d'imposition selon le niveau et la nature des revenus



Source : Calculs des auteurs.

8. En intégrant les allocations logement et les cotisations employeurs, une hausse de 10 % du salaire d'un travailleur au SMIC (+ 125 euros) coûte 271 euros à son entreprise et rapporte 22 euros au salarié.

1.5. Fusion et revenu de référence

La fusion entre l'IR et la CSG entraînerait la disparition de la notion de CSG déductible. Le revenu imposable des salariés augmenterait de 6,1 %; celui des retraités imposables de 4,4 %; celui des chômeurs de 3,7 %; celui des titulaires de revenus du patrimoine imposables de 6,2 %. Le revenu de référence utilisé par la Sécurité sociale serait fictivement augmenté (encadré 2). À barème inchangé, il en résulterait une baisse de la Prime pour l'emploi (530 millions) et des prestations CNAF (1,1 milliard). Nous avons supposé, par la suite, que la réforme serait accompagnée d'une hausse des plafonds de ressources de la Sécurité sociale et des barèmes de l'allocation logement pour éviter cet effet non désiré.

2. Revenu et prestations sociales

La Sécurité sociale définit un revenu de référence des ménages pour les prestations sous condition de ressources et pour les allocations logement. Avant la réforme de 2007 (voir tableau), le revenu de référence était de 72 % du revenu disponible (faibles retraites), de 75 % (salaires, retraites moyennes) ou de 105 % (intérêts). La réforme fiscale de 2007 (suppression de l'abattement de 20 %) augmente de 25 % le revenu de référence au sens de la Sécurité sociale pour les salaires et les retraites. Elle rapproche le revenu de référence du revenu disponible (90 % pour les petites retraites, 93 % pour les salaires, 94 % pour les retraites moyennes). Les plafonds de ressources devraient être augmentés de 25 %, mais, en mars 2007, cela n'a pas encore été annoncé.

Toute réforme de la CSG doit s'accompagner d'une modification des plafonds de ressources de la Sécurité sociale et des barèmes de l'allocation logement pour éviter des effets non désirés (hausse ou baisse du nombre de bénéficiaires).

Revenu disponible et revenu de référence

	Montant brut	Disponible (avant IR)	Revenu de référence*
Salaire	100	78,5	58,5/73,2
Retraite	100	92,9	69,9/87,4
Retraite non imposable	100	100	72/90
Chômage	100	93,3	69,9/87,4
Chômage non imposable	100	100	72/90
Intérêts	100	89	100
Dividendes	100	89	100

* Avant/après la réforme de 2007.
Source : Calculs des auteurs.

Concernant les prestations sous condition de ressources (CF, ARS, APJE), augmenter les plafonds de revenu de 6,1 % permettrait de neutraliser l'impact de la fusion pour les salariés. Certains chômeurs seraient gagnants puisque le plafond de ressources augmenterait plus que leur revenu de référence.

Le barème des aides au logement repose sur un objectif de participation personnelle des locataires aux dépenses de logement. Le montant de la participation personnelle dépend de la taille de la famille, du loyer et des ressources du ménage, selon $PP = P0 + Tp * (R - R0)$ où $P0$ représente la participation minimale, $R0$ un revenu minimal pris en compte, Tp un taux minimum de participation. L'impact de la non-déductibilité de la CSG pour les salariés serait neutralisé en divisant Tp par 1,061 et en multipliant $R0$ par 1,061. Les retraités et chômeurs, dont le revenu imposable augmenterait moins que celui des salariés, serait alors légèrement gagnants.

2. La fusion de l'IR et de la CSG (version familialisée)

2.1. Fusion « brute » sans ajustements (Variante F1)

Afin d'illustrer les problèmes liés à la fusion entre l'IR et la CSG, nous simulons avec le modèle de microsimulation MiSME une fusion brute de l'IR et de la CSG où la CSG serait supprimée et les taux du barème de l'impôt sur le revenu augmentés de 7,5 points dès le premier euro. Aucun ajustement spécifique de l'IR n'est effectué : en particulier, la décote, le plafonnement du quotient familial et celui des frais professionnels sont maintenus. Par contre, l'effet de l'augmentation apparente du revenu disponible sur les prestations sociales et la PPE est neutralisé par un changement du barème.

Selon la microsimulation, le revenu disponible des ménages diminue de 770 millions d'euros. Le graphique 4a fournit la répartition des pertes et des gains selon le décile de niveau de vie. Les graphiques 4b, 4c, 4d et 4e s'intéressent respectivement aux gains et pertes des salariés, retraités, couples sans enfant et couples avec deux enfants. Les déciles sont calculés sur la base de tous les ménages et non sur la base des sous-populations; les sous-populations les moins riches (retraités) sont donc moins nombreuses dans les déciles supérieurs. Par convention, les ménages salariés (retraités) sont ceux où les revenus salariés (les pensions) représentent plus de 50 % des revenus du ménage. Les simulations sur les ménages salariés et retraités ne reflètent pas seulement l'effet de la provenance des revenus : les ménages salariés sont souvent des familles avec enfants alors que les ménages retraités n'en ont généralement pas (mais peuvent tout de même bénéficier de demi-parts supplémentaires).

Les retraités et les chômeurs perdent à une telle fusion de l'IR et de la CSG (graphique 4c). Les retraités à bas revenus bénéficient aujourd'hui d'une exonération de CSG sur leurs pensions. En l'absence de mesures compensatrices, la fusion leur fait perdre cet avantage : ils payent 7,5 % d'impôt sur leur revenu. Un retraité dont la retraite est de 800 euros par mois ne paie actuellement ni CSG ni IR. Avec le nouveau système, il paierait un IR de 648 euros. Les retraités à plus hauts revenus sont également perdants. Ils perdent le bénéfice d'une CSG à taux réduit (6,6 %) et d'un abattement de 3 % sur le revenu non plafonné.

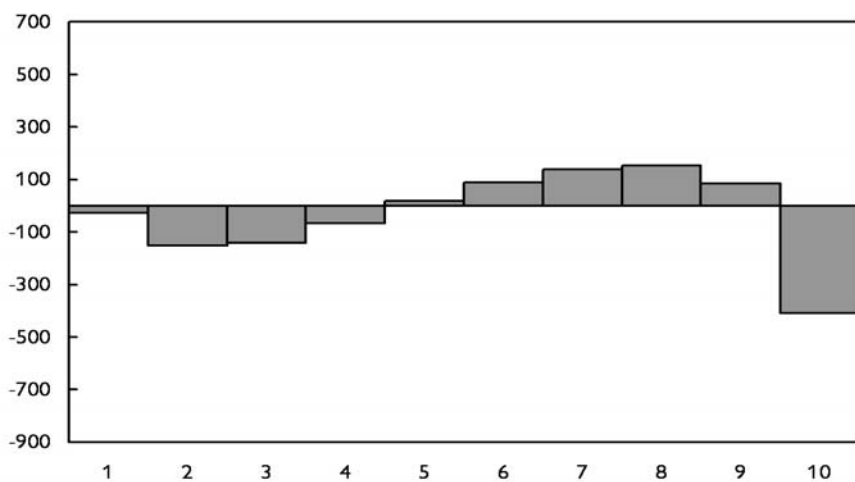
Une compensation serait donc nécessaire. Un abattement sur les revenus de remplacement coûterait cher ; il bénéficierait à tous et non pas seulement aux plus pauvres. De plus, il poserait la question de l'égalité devant l'impôt : pourquoi un salarié et un retraité ayant le même revenu paierait-il un impôt différent ? On pourrait envisager d'augmenter les revenus de remplacement jusqu'à un certain seuil : l'opération serait neutre pour la plupart des retraités et des chômeurs qui verraient leurs revenus et leur impôt augmenter du même montant. Il faudrait en conséquence augmenter les cotisations retraites et chômage. Au total, les revenus des uns et des autres seraient inchangés, de même que les équilibres financiers des régimes sociaux, mais la complexité des changements à effectuer obère la faisabilité d'une réforme qui implique une coordination forte entre l'État, la Sécurité sociale et les partenaires sociaux dans le seul but d'améliorer la lisibilité du système fiscal.

Les salariés gagnent à cette réforme (graphique 4b). En effet, jusqu'à un seuil élevé, ils bénéficient d'un abattement de 10 % dans le barème de l'impôt sur le revenu, supérieur à l'abattement de 3 % qui existe dans le barème de la CSG. Toutefois, les plus hauts salaires (décile 10) perdent le bénéfice de l'abattement de 3 % sans bénéficier de l'abattement de 10 % qui est plafonné.

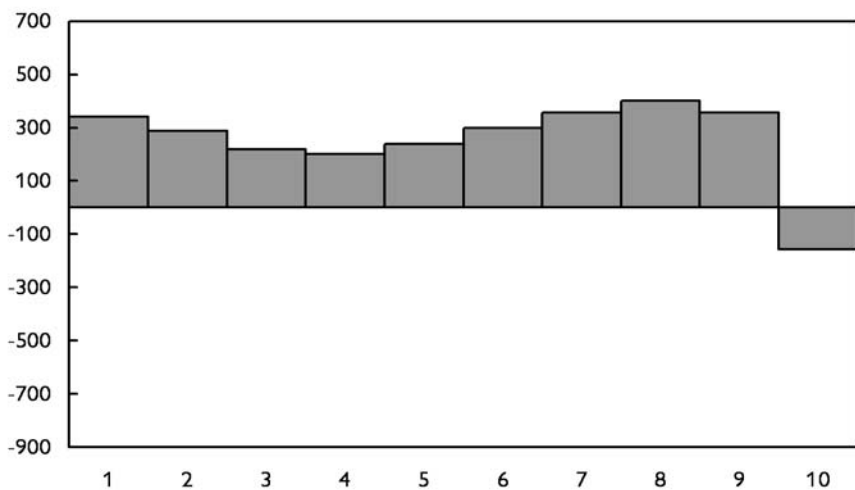
Le tableau 3 présente le barème qu'il faudrait appliquer aux salaires, retraites et indemnités chômage pour compenser la suppression de la CSG, compte tenu des différents taux de CSG, des abattements (10 % pour l'IR et 3 % pour la CSG) et de l'augmentation du revenu imposable liée à la suppression de la CSG déductible. Par exemple, pour que la fusion CSG-IR soit neutre pour les salariés, le taux de la première tranche d'imposition devrait s'élever à 9,4 %. Le taux fixé dans la variante est de 7,5 % ; les salariés sont donc soumis à une plus faible imposition sur cette partie de leurs revenus. Au contraire, pour les retraités soumis à la CSG, le taux équivalent pour la première tranche de revenu est de 7,3 % ; ils sont donc soumis à une imposition plus élevée dans la variante. Les cellules grisées représentent un gain dans la réforme par rapport à une réforme neutre : les salariés sont gagnants sauf pour des salaires relativement élevés, tandis que les retraités et les chômeurs sont toujours perdants.

4. Variation de revenu disponible selon le décile de niveau de vie
(moyenne par ménage, en euros)

4a. Tous les ménages

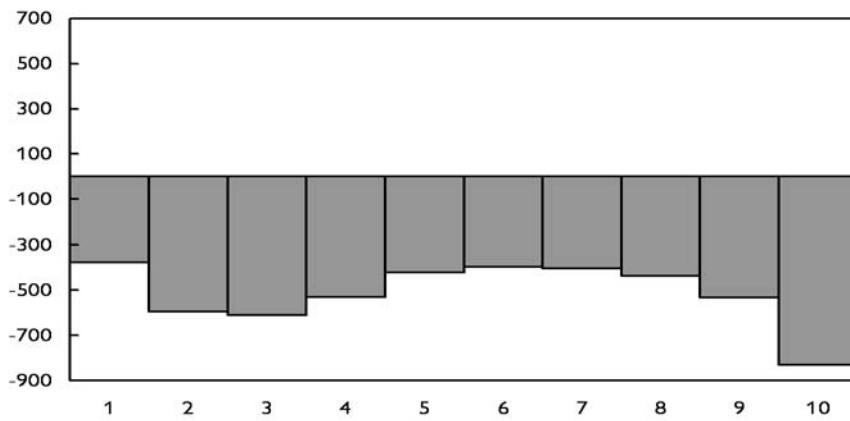


4b. Salariés

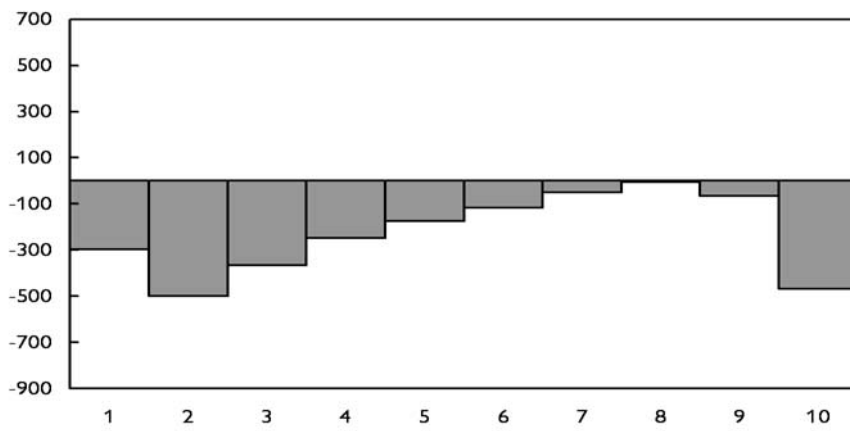


Sources : MiSME, calculs OFCE.

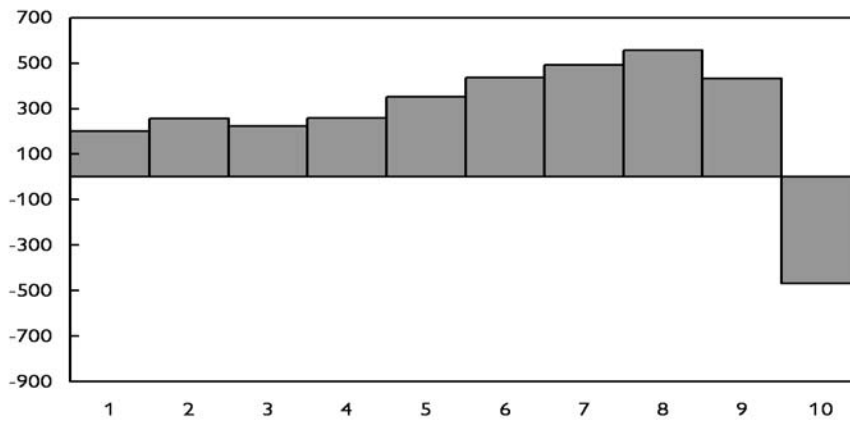
4c. Retraités



4d. Couples sans enfants



4e. Couples deux enfants



Sources : MiSME, calculs OFCE.

Certains ménages à bas revenus bénéficient plus particulièrement de la réforme grâce au mécanisme de décote de l'impôt sur le revenu. En effet, si l'impôt brut est inférieur à un certain seuil (828 euros pour l'imposition des revenus 2006), les contribuables bénéficient d'une décote égale à la différence entre 414 euros et la moitié de l'impôt brut. Dans la variante F1, le niveau auquel joue ce mécanisme n'est pas remis en cause. Les ménages les plus pauvres en bénéficient et sont donc confrontés à un taux d'imposition effectif inférieur à 7,5 %. Au contraire, les ménages qui bénéficiaient auparavant du système de décote perdent ce bénéfice et la réforme ne leur apporte guère d'avantages.

De nombreux couples sans enfants sont en fait des couples de retraités qui perdent le bénéfice de l'exonération de CSG (graphique 4d). Les familles sont les plus grandes bénéficiaires de la réforme : jusqu'au plafond, leur quotient familial s'applique sur une assiette élargie (graphique 4e). Mais la mesure ne bénéficie pas aux familles les plus aisées en raison du plafonnement du quotient familial. Le plafond est actuellement de 2189 euros. Pour renforcer le caractère familial de la réforme, le plafond pourrait augmenter comme le barème, et donc passer à 2 600 euros⁹.

Globalement, les ménages les plus pauvres bénéficient de la décote (déciles 1 et 2) mais certains ménages qui en bénéficiaient auparavant perdent en partie ce bénéfice (déciles 3 et 4). Les ménages des déciles supérieurs (5 à 9) profitent de l'abattement de 10 % sur les salaires pour le calcul de l'IR, supérieur à l'abattement de 3 % de la CSG; les familles peuvent également appliquer leur quotient familial sur un impôt élargi. Les plus hauts salaires (décile 10) perdent le bénéfice de l'abattement de 3 % sans bénéficier de l'abattement de 10 % qui est plafonné. Le bénéfice du quotient familial est également plafonné. Les retraités et les chômeurs sont d'autant plus perdants qu'ils ont de basses pensions. Aussi, la réforme pèse sur les déciles les plus bas (1 à 4) et sur le plus haut décile; les déciles 5 à 9 sont légèrement gagnants (graphique 4a).

3. Barème IR (Fiscalité 2006 et Variante F1)

En %

	Fiscalité 2006	Variante F1	Barème équivalent Fiscalité 2006					
			Salaires	Ecart	Retraites	Ecart	Chômage	Ecart
Tranche 1	0,0	7,5	9,4	- 1,9	0*	+ 7,5	0*	+ 7,5
					7,3	+ 0,2	6,7	+ 0,8
Tranche 2	5,5	13,0	14,6	- 1,6	12,6	+ 0,4	12,0	+ 1,0
Tranche 3	14,0	21,5	22,6	- 1,1	20,7	+ 0,8	20,2	+ 1,3
Tranche 4	30,0	37,5	37,7	- 0,2	36,1	+ 1,4	35,6	+ 1,9
Tranche 5	40,0	47,5	47,1	+ 0,4	45,7	+ 1,8	45,2	+ 2,3

* Revenus de remplacement soumis à l'exonération de CSG.

Sources : MINEFI, calculs des auteurs.

9. $2\,189 * 47,5 \% / 40 \% = 2\,600$ euros.

2.2. Simplification du système fiscal avec familialisation, à taux de prélèvement constant (Variante F2)

Nous étudions maintenant une réforme qui simplifie fortement le système fiscal : outre la fusion de la CSG et de l'IR dans un impôt unique familialisé, la PPE¹⁰ et le système de décote sont intégrés. Ceci permet un traitement uniforme des retraités et des chômeurs d'une part, des actifs d'autre part, au lieu que les uns bénéficient d'exonération de CSG et les autres de la PPE. Le barème du nouvel impôt fusionné est revu afin de limiter les transferts de charge au bas de l'échelle des revenus tout en rendant le système plus redistributif.

Actuellement, les retraités à bas revenus bénéficient de l'exonération de CSG ; les salariés payent la CSG mais bénéficient de la PPE. En 2007, le taux de base de la PPE a été porté à 7,7 % : un salarié au SMIC à temps plein perçoit une prime égale à 7,7 % de son salaire (sous condition de ressources). Les salariés travaillant à mi-temps bénéficient d'un taux majoré de 85 % par rapport au temps plein : la prime est alors égale à 14,2 % de leurs revenus d'activité. Avec cette revalorisation de la Prime pour l'emploi, de nombreux salariés à temps partiel reçoivent plus de PPE qu'ils ne payent de CSG ; leur taux d'imposition effectif est donc négatif (graphique 2). Afin de remplacer la suppression de la PPE et de l'exonération de CSG pour les retraités, la variante F2 comporte une première tranche de l'impôt CSG-IR fusionné à un taux de 0 % jusqu'à 9 000 euros. En sens inverse, il faut renoncer à l'objectif de rendre tous les ménages imposables. La réforme entraîne une légère perte pour les salariés au SMIC à temps partiel, puisqu'ils passent d'une imposition négative à une imposition nulle (graphique 3).

Pour que la réforme soit neutre en terme de prélèvement global, il est nécessaire d'instaurer une tranche à taux marginal élevé à un niveau relativement faible de revenu (39 % à partir de 12 000 euros). Sinon, il faudrait soit rehausser encore la tranche supérieure à 47 %, soit faire des perdants parmi les plus pauvres (tableau 4). La simplification introduite par cette réforme se paye donc par de délicats effets d'affichage. Les taux marginaux globaux sont apparents, alors qu'ils sont masqués dans le système actuel.

Cette réforme rendrait l'impôt nettement plus progressif. Pour toutes les catégories de ménages, les déciles 2 à 6 sont gagnants, les déciles 9 et 10 perdants. Les familles moins aisées profitent pleinement du système du quotient familial, tandis que les familles aisées sont pénalisées par un taux important sur la troisième tranche de revenu et par le plafonnement du quotient familial qui n'est pas revalorisé

10. La PPE est actuellement très peu familialisée. Un couple gagnant deux SMIC reçoit une prime de 1 884 euros ; avoir deux enfants à charge lui donne un supplément de 72 euros (3,8 % au lieu de 50 %).

(graphique 5f). Les célibataires sont moins affectés par la réforme (graphique 5d). Les retraités sont moins affectés par la réforme que les salariés : ils ne sont plus globalement perdants (graphique 5c).

La fusion de l'IR et de la CSG pose la question du mode de prélèvement du nouvel impôt : sera-t-il prélevé à la source, comme la CSG, ou par rôle, comme l'IR ? L'État ne peut guère renoncer à bénéficier d'une ressource stable, régulière et croissante avec l'activité et les prix comme l'est actuellement la CSG. Le nouvel impôt devra donc être collecté à la source pour une part importante de son montant, ce qui limite la complexité acceptable. Le maintien de la décote (variante F1) et des niches fiscales rend difficile le prélèvement à la source. La réforme illustrée par la variante F2 est davantage compatible avec celui-ci : le prélèvement pourrait être de 20 % de tous les revenus, avec un abattement pour le revenu principal (soit, selon le barème F2, de 750 euros mensuels pour une personne sans enfant ; 750 euros supplémentaires pour un conjoint sans ressources ; 375 euros supplémentaires par enfant à charge). Le solde de l'IR serait prélevé par rôle.

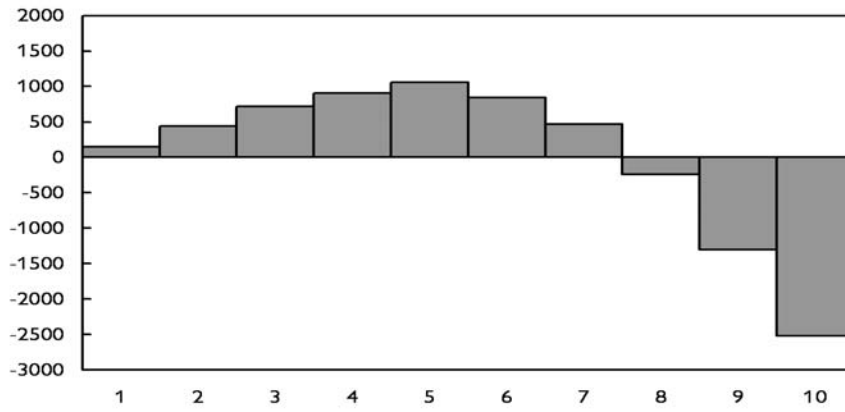
4. Barème IR (Fiscalité 2006 et Variante F2)

Barème « Fiscalité 2006 » (CSG salarié à 7,5 %)		Barème Variante F2 (Fusion CSG-IR-PPE)	
Tranches	Taux	Tranches	Taux
Jusqu'à 5 614	0 %	Jusqu'à 9 000	0 %
De 5 615 à 11 198	5,5 %	De 9 001 à 11 200	20 %
De 11 199 à 24 872	14 %	De 11 200 à 66 679	39 %
De 24 873 à 66 679	30 %	Plus de 66 679	47 %
Plus de 66 679	40 %		

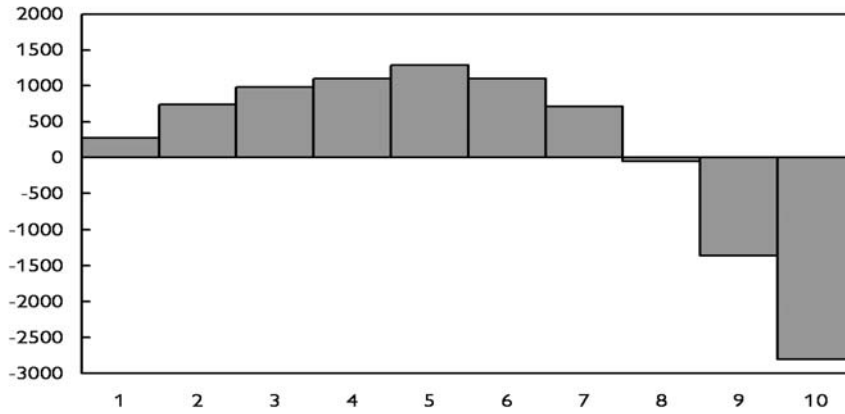
Sources : MINEFI, calculs des auteurs.

5. Variation de revenu disponible selon le décile de niveau de vie (Variante F2)
(moyenne par ménage, en euros)

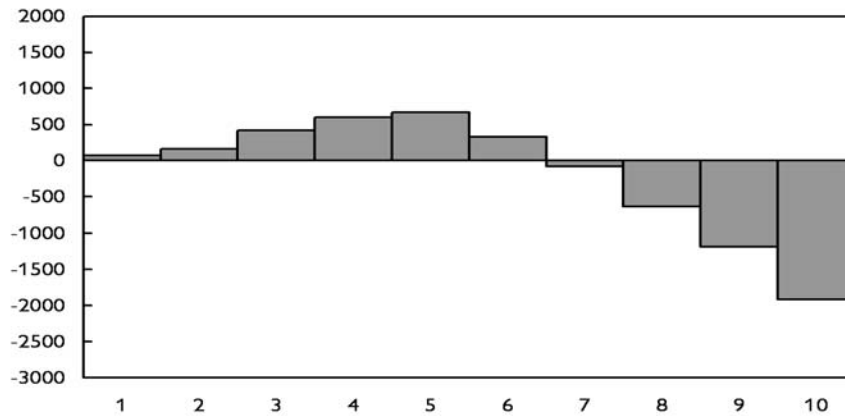
5a. Tous les ménages



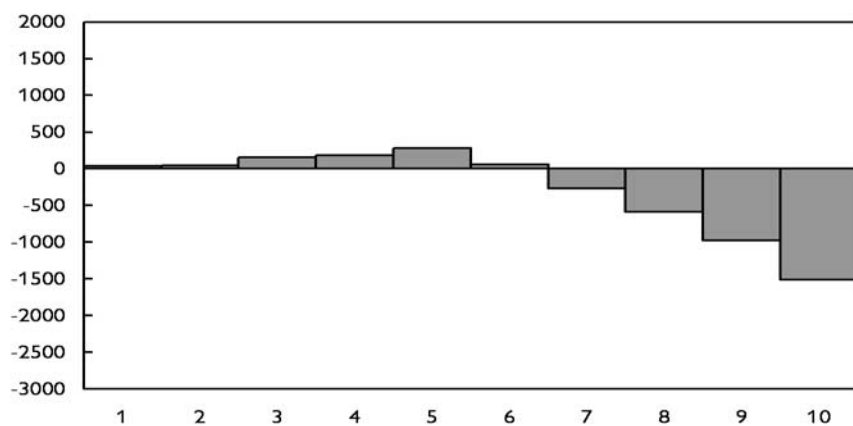
5b. Salariés



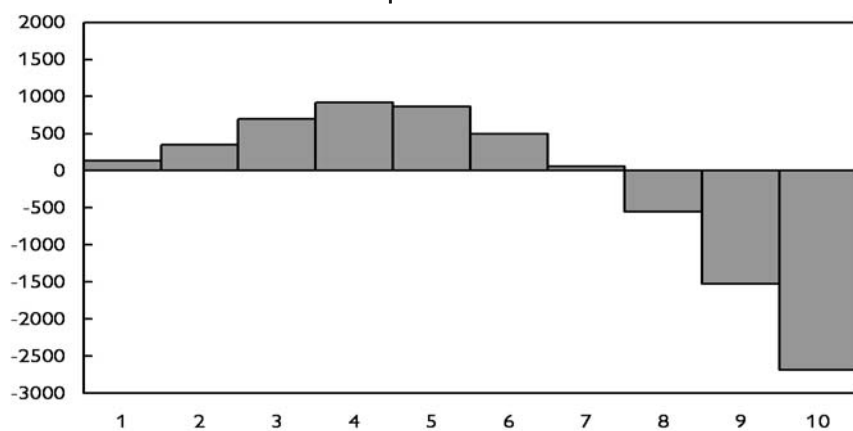
5c. Retraités



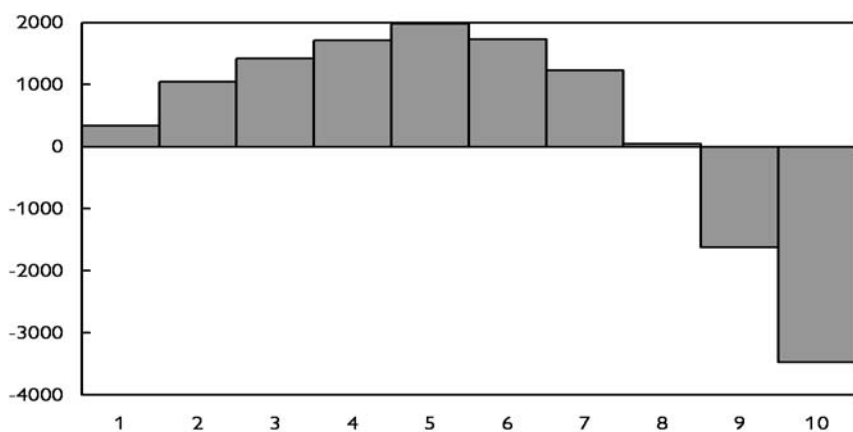
5d. Célibataires sans enfants



5e. Couples sans enfants



5f. Couples deux enfants



Sources : MiSME, calculs OFCE.

3. Vers une individualisation de l'imposition sur le revenu ?

Dans l'hypothèse d'une fusion de la CSG et de l'IR, se pose la question de l'individualisation de l'impôt fusionné. La France est en effet le seul pays à utiliser le système de quotient familial. L'individualisation permettrait d'instaurer plus facilement le prélèvement à la source (annexe C), mais pose des questions d'équité horizontale¹¹. Nous simulons l'individualisation de l'imposition sur le revenu en deux étapes. Dans une première étape, la suppression du système de parts est très défavorable aux ménages. Dans une deuxième étape, nous simulons une réforme à taux de prélèvement constant où des avantages familiaux sous forme d'abattement et de crédit d'impôt, sont réinstaurés.

3.1. Individualisation brute

Dans cette variante, l'impôt sur le revenu est calculé sur les revenus individuels et non plus au niveau du foyer fiscal. La présence d'enfants n'est plus prise en compte au niveau fiscal. Tous les avantages liés au système de parts fiscales sont supprimés, en particulier les demi-parts supplémentaires pour certaines catégories de ménages. On suppose, faute d'information, que les revenus non liés à l'activité (revenus du patrimoine) seraient divisés de manière égale entre les conjoints. La CSG est supprimée et les taux de l'IR sont augmentés de 7,5 points. La PPE est individualisée : les plafonds de ressources et les majorations pour personne à charge sont supprimés. Le barème de la PPE est modifié pour neutraliser l'effet de l'augmentation du revenu imposable lié à la suppression de la CSG déductible.

Dans cette variante, le revenu disponible des ménages diminue de 26,1 milliards d'euros. Le poids de l'impôt sur le revenu serait fortement augmenté. Le graphique 6a présente la répartition de cette variation de revenu disponible par décile de revenu disponible. Les plus hauts revenus payent une part plus importante de l'augmentation de l'imposition sur le revenu. Comme le montrent les graphiques 6b et 6c, l'individualisation brute serait très défavorable aux familles avec enfants.

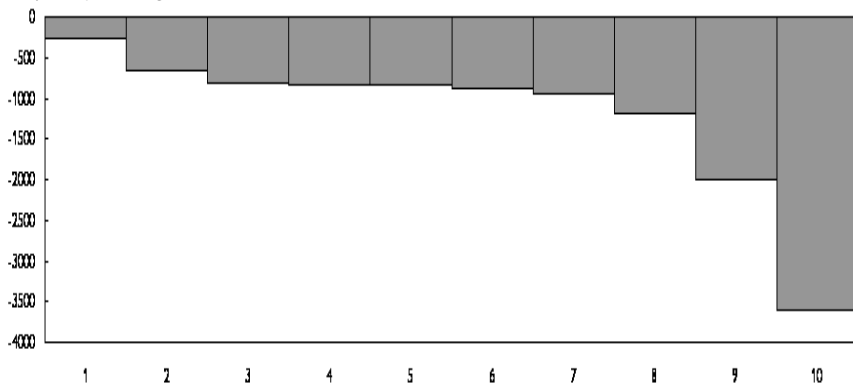
En tout état de cause, cette réforme serait certainement jugée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel puisque deux personnes de capacité contributive différente (par exemple, une femme seule et une mère avec deux enfants, de même revenu) devraient payer le même impôt. Elle devrait être accompagnée d'une forte hausse des prestations familiales, de sorte que le Conseil puisse considérer que le coût des enfants est couvert par les prestations familiales. Il faudrait alors poser

11. Voir Sterdyniak (2004).

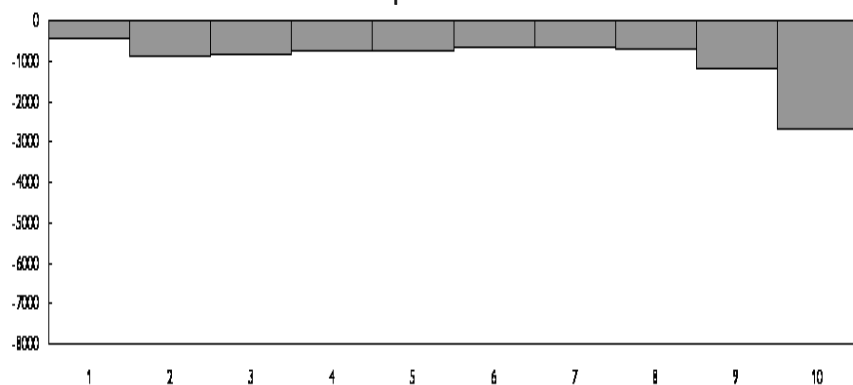
6. Variation moyenne de revenu disponible par décile de niveau de vie
(Variante I1)

6a. Tous les ménages

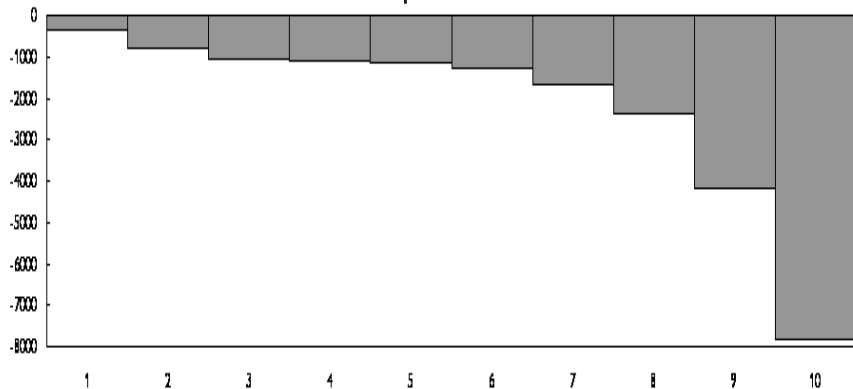
Moyenne par ménage, en euros



6b. Couples sans enfant



6c. Couples 2 enfants



Sources : MISMÉ, calculs OFCE.

la question de la cohérence entre cette réforme, le droit de la famille et du divorce (si les prestations familiales sont censées couvrir totalement le coût de l'enfant, faut-il supprimer les pensions alimentaires?) et les prestations sociales qui resteraient familialisées (allocation logement, RMI). De même, il paraît difficile qu'un conjoint sans ressources n'ouvre pas droit à une réduction d'impôt (particulièrement s'il est involontairement inactif, étant malade, invalide ou en chômage de longue durée).

3. Les spécificités des régimes d'imposition

Le système d'imposition français a plusieurs spécificités :

— **Le quotient conjugal.** Il permet à un couple marié d'être taxé comme deux célibataires de revenus égaux à la moyenne des revenus du couple. Il favorise donc les couples de salaires différents et ceux où l'un des conjoints n'a pas de revenu. Ce système est aussi pratiqué en Allemagne et aux États-Unis (pour les revenus bas ou moyens). Certains pays pratiquent strictement l'imposition séparée (Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède). La plupart des pays pratiquent un système d'imposition séparé, mais un conjoint sans ressources donne droit à un abattement (Espagne, Italie, Japon) ou à un crédit d'impôt (Belgique, Danemark). Au niveau du salaire moyen, la France est troisième quant à sa générosité pour les couples mono-actifs.

— **Le quotient familial.** Chaque famille se voit attribuer un quotient familial (QF), tenant compte de sa composition et mesurant, en principe, ses unités de consommation. Elle est taxée comme QF célibataires de revenus R/QF. La France est la seule à pratiquer ce système. Quelques pays ne tiennent pas compte du nombre d'enfants pour le calcul de l'impôt (Danemark, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni); les autres attribuent des crédits d'impôt (Allemagne, Belgique, États-Unis) ou des abattements (Espagne, Italie, Japon, États-Unis). Au niveau du salaire moyen, et pour deux enfants, la France est quatrième quant à sa générosité envers les enfants, en intégrant fiscalité et allocations familiales.

Le traitement des couples et des enfants en 2005

En %

	Couple	Gain*	Enfants	Gain fiscal**	Allocation familiale**
Allemagne	QC	16,7	CI	16,3	0
Belgique	IS et CI	14,3	CI	4,2	14,2
Danemark	IS et CI	1,1	—	0	11,2
Espagne	IS, abattement	5,0	Abattement	4,2	0
France	QC	7,8	QF	6,5	6,5
Système étudié	IS, abattement	2,3	CI	6,8	6,5
Italie	IS, abattement	4,5	Abattement	8,1	1,9
Pays-Bas	IS	0	—	0	6,7
Royaume-Uni	IS	0	—	0	9,7
Suède	IS	0	—	0	10,7
Etats-Unis	QC/IS**	7,3	CI et abattement	10,9	0
Japon	IS, abattement	2,3	Abattement	4,6	3,0

* En % du revenu disponible d'un célibataire au salaire moyen.

** Famille avec 2 enfants en % du revenu disponible d'un célibataire au salaire moyen.

Source : Calculs des auteurs d'après Taxing Wages, OCDE (2006).

3.2. Simplification du système fiscal à taux de prélèvement constant

Dans cette variante, le système fiscal est simplifié : la CSG et l'IR sont fusionnés pour former un impôt unique quasi-individualisé, la PPE et le système de décote sont supprimés. Pour éviter qu'une telle réforme ne pèse sur les familles, elle doit être accompagnée de l'instauration d'un crédit d'impôt remboursable par personne à charge (enfants, handicapés) ; nous l'avons fixé à 800 euros (approximativement l'économie d'impôt que procure le quotient familial à un couple de revenu moyen). Nous y avons ajouté un abattement individuel transférable au conjoint de 1 500 euros, ce qui est relativement faible. Cela permet de tenir compte de la composition familiale dans le calcul de l'impôt. Comme le montre l'encadré 3, la France resterait ainsi parmi les meilleurs pays pour la générosité envers les enfants (au niveau du salaire moyen) ; par contre, sa générosité envers les conjoints sans ressources diminuerait fortement. Le barème à quatre tranches décrit dans le tableau 5 permet d'équilibrer la réforme.

5. Barème IR (Fiscalité 2006 et Variante I2)

Barème « Fiscalité 2006 » (CSG salarié à 7,5 %)		Barème Variante I2 (Fusion CSG-IR)	
Tranches	Taux	Tranches	Taux
Jusqu'à 5 614	0 %	Jusqu'à 9 000	0 %
De 5 615 à 11 198	5,5 %	De 9 001 à 11 200	20 %
De 11 199 à 24 872	14 %	De 11 200 à 66 679	35 %
De 24 873 à 66 679	30 %	Plus de 66 679	47 %
Plus de 66 679	40 %		

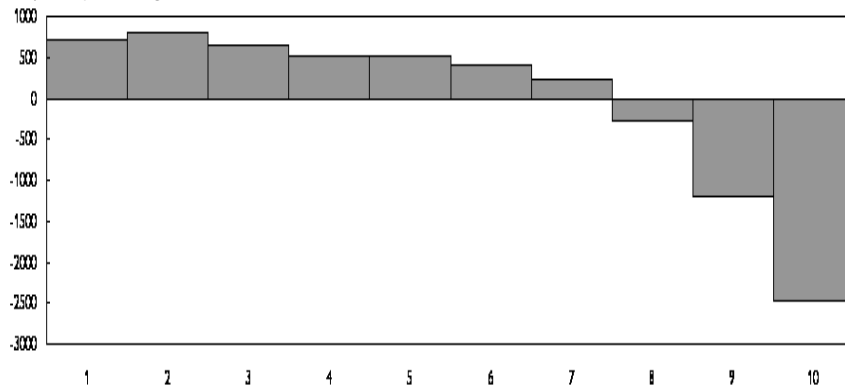
Sources : MINEFI, calculs des auteurs.

Après cette réforme, l'impôt est nettement plus progressif que dans le système actuel (graphique 7a). Les ménages sans enfant sont moins affectés par la réforme (graphique 7b). Les familles les moins aisées bénéficient du crédit d'impôt remboursable, alors que les familles aisées des 9^e et 10^e déciles pâtissent de la suppression du quotient familial et d'un taux marginal d'imposition plus élevé sur la troisième tranche de revenu, ce qui pose des questions d'équité horizontale avec les familles sans enfant de même niveau de revenu par tête (graphique 7c).

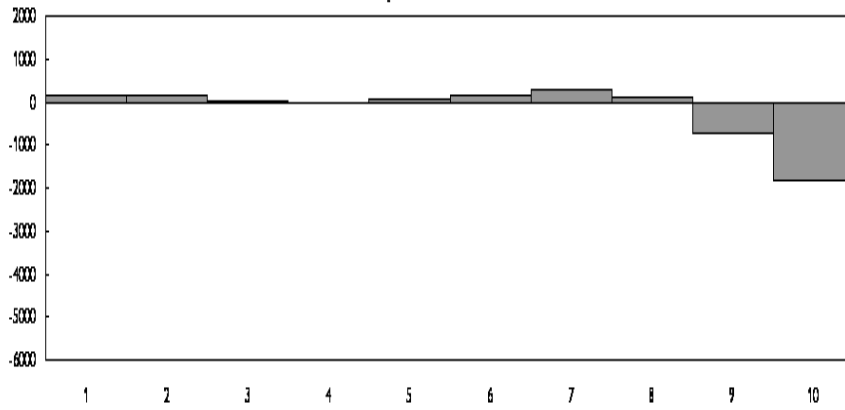
7. Variation de revenu disponible selon le décile de niveau de vie (Variante C4)

7a. Tous les ménages

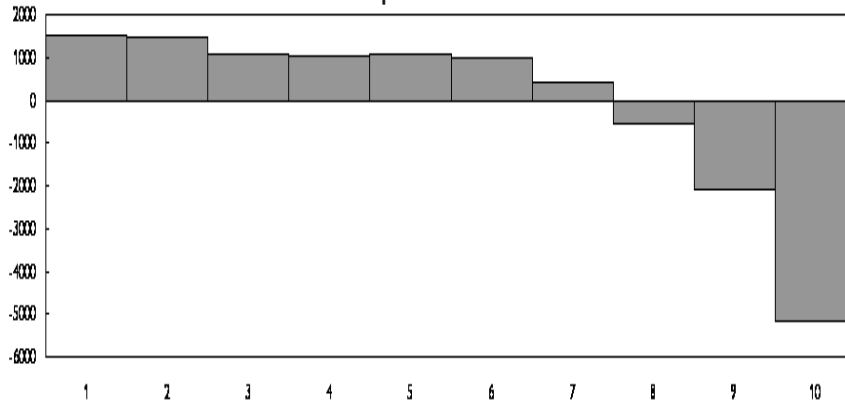
Moyenne par ménage, en euros



7b. Couples sans enfants



7c. Couples deux enfants



Sources : MiSME, calculs OFCE.

Cette réforme serait la plus compatible avec un prélèvement à la source. Elle permettrait d'instaurer un prélèvement de 20 % de tous les revenus, avec un abattement pour le revenu principal (qui serait de 750 euros mensuels pour une personne sans enfant; de 125 euros supplémentaires pour un conjoint inactif). Le crédit d'impôt remboursable pourrait prendre la forme d'une hausse des allocations familiales. Le solde de l'IR serait prélevé par rôle. La réforme frapperait les couples mono-actifs; l'augmentation du revenu des familles à bas revenus serait payé par les familles à revenus moyens ou élevés, ce qui creuserait l'écart de niveau de vie, parmi les personnes à revenus moyens ou élevés, entre les familles et les personnes sans enfants. Le choix est donc politique.

4. Conclusion

Une fusion de la CSG et de l'IR pose plusieurs problèmes¹². Le premier est l'opposition de principe des syndicats qui voient défavorablement la fusion d'un impôt avec la CSG dont le produit est directement affecté à la protection sociale. La réforme irait dans le sens d'une étatisation de l'assurance-maladie et de la politique familiale (surtout, si en même temps, les cotisations employeurs étaient fiscalisées). En fait, cette réforme s'inscrirait dans un mouvement général. En 2005, les cotisations sociales ne représentaient plus que 68 % des recettes de la protection sociale, alors que les impôts et les transferts atteignaient respectivement 18 et 14 % du total des recettes (tableau 6). Cette évolution est justifiée par les changements de nature d'un certain nombre de prestations : les allocations familiales, les remboursements de dépenses de soins et les dépenses hospitalières sont aujourd'hui des prestations universelles, qui bénéficient à tous les citoyens, quel que soit leur statut (actif, inactif, salarié, non-salarié,...) et leurs contributions passées. Parallèlement, les prestations d'assistance (RMI, CMU, prestations sous conditions de ressources) se sont développées. Prestations universelles comme prestations d'assistance doivent logiquement être financées par l'impôt. Ceci justifie la création de la CSG et l'affectation de son produit à l'assurance-maladie. La Sécurité sociale est aujourd'hui partagée en régimes qui disposent d'un financement approprié : le régime des retraites est financé par des cotisations, ce qui est cohérent avec la nature contributive de ses prestations; il en va de même pour l'assurance chômage; par contre la famille, la pauvreté (RMI), le logement et la santé relèvent logiquement d'un financement par l'impôt. L'exception principale à cette logique est le maintien de cotisations sociales employeurs assis sur les seuls revenus d'activité¹³.

12. La fusion était par exemple écartée par le Conseil des impôts (2000) au nom de la spécificité du prélèvement social.

13. Voir Sterdyniak et Villa (1998).

Toutefois un argument important est souvent opposé à l'unification de la contribution de l'État au financement de la Sécurité sociale. Il est relatif au partage des pouvoirs entre l'État et les partenaires sociaux : la Sécurité sociale a été conçue à l'origine comme une instance indépendante de l'État dont la gestion relevait des partenaires sociaux. Pour le patronat comme pour les organisations syndicales, les sommes prélevées constituaient un salaire différé dont le montant et l'affectation devaient relever de la négociation sociale. Certes, l'histoire a montré que l'intervention de l'État était indispensable, notamment en cas de blocage de la négociation dans les périodes de difficultés financières. Mais les craintes d'étatisation de la protection sociale et le souci d'impliquer les partenaires sociaux dans la gestion constituent toujours un frein à la rationalisation complète du système. Le principe général de non affectation des impôts peut être évoqué pour agiter le risque de faire des dépenses de protection sociale un outil d'ajustement en période de difficultés budgétaires. Pour que la fusion entre la CSG et l'IR puisse devenir effective, il est nécessaire de trouver un moyen pour garantir le financement de la Sécurité sociale. En s'inspirant du modèle hollandais, on peut imaginer que le produit des 10 premiers points de l'impôt fusionné soit attribué à la caisse maladie de la Sécurité sociale. L'obstacle politique que représente la suppression de la CSG et de la pré-affectation de ses recettes peut donc être surmonté, mais la question doit certainement être résolue avant toute fusion.

6. Ressources de la protection sociale en 2005

En %

Cotisations effectives employeurs	37,9	
Cotisations salariés	17,9	
Cotisations non-salariés	3,7	
Cotisations sur prestations et autres cotisations	0,4	
Cotisations fictives	8,6	
Impôts et taxes affectés	18,0	(dont CSG 14,2)
Contributions publiques	14,1	(dont compensation des allègements de cotisations 3,9)

Source : DREES, Compte de la protection sociale en 2005.

Le Conseil des impôts (2000) avait pris position contre la fusion au nom du respect de la distinction entre les administrations fiscales et sociales. Mais celle-ci est de plus en plus remise en cause aujourd'hui, tant pour la famille que pour la maladie, de sorte que la fusion pourrait permettre de repenser le partage des tâches et des responsabilités. Beaucoup d'économistes, comme Cette (2007), craignent que la fusion rende le système moins transparent et désensibilise les ménages au coût

de la protection sociale. Toutefois, en matière de santé comme de famille, le lien entre recettes et dépenses est déjà très faible. Les ménages n'ont pas de degré de liberté en matière de prestations familiales; les retraités, grands consommateurs de dépenses de santé, ne paient pas l'équivalent des cotisations employeurs. Spécialiser une tranche du barème du nouvel impôt fusionné pourrait permettre de maintenir ce lien au niveau global.

La fusion de la CSG et de l'IR pourrait simplifier fortement le système fiscal français et permettre de passer à un système de prélèvement à la source. Elle serait l'occasion de remettre en cause les différents dispositifs qui ont entraîné progressivement le rétrécissement de l'assiette de l'IR.

La CSG pèse actuellement plus sur les salariés que sur les titulaires de revenus de remplacement. Une fusion CSG-IR sans compensation spécifique serait donc très coûteuse pour les retraités et les chômeurs, en particulier les plus pauvres qui actuellement ne payent ni CSG ni IR. Leur situation actuelle n'est pas inéquitable comparée à celle des salariés de même revenu, qui, s'ils paient la CSG, reçoivent une PPE, égale et parfois supérieure.

La simplification la plus grande serait obtenue en fusionnant l'IR et la CSG tout en intégrant la PPE et la décote dans le barème. Dans ces conditions, le taux d'imposition pourrait être nul jusqu'à 750 euros de revenu par mois, ce qui éviterait d'augmenter le prélèvement sur les petites retraites et les allocations chômage. Par contre, il faut renoncer à l'objectif de rendre tous les ménages imposables. Le système ainsi obtenu pourrait être plus progressif et plus transparent, mais il ferait apparaître au grand jour le montant élevé du taux de prélèvement marginal pour des niveaux de revenus assez faibles, taux masqué actuellement par l'empilement des dispositifs.

En simplifiant fortement le calcul de l'impôt, la réforme permettrait de prélever à la source la première tranche de l'IR (celle de 20 % par exemple) en tenant compte des abattements. Le solde serait prélevé sur rôle.

Le législateur doit trancher la question de la familialisation ou de l'individualisation de l'impôt ainsi fusionné. L'individualisation impliquerait les transferts de charge les plus importants, notamment au détriment des familles aisées avec enfants. À taux constant, elle impliquerait une forte hausse de poids des impôts portant sur les ménages. Une réduction uniforme des taux serait fortement anti-redistributive, en particulier au détriment des familles. L'individualisation devrait obligatoirement s'accompagner d'une forte augmentation des prestations en faveur des enfants. On aboutirait alors à un système plus redistributif en faveur des familles pauvres, mais les familles aisées seraient perdantes, ce qui pose des questions d'équité horizontale.

Références bibliographiques

- CETTE G., 2007 : « Faut-il fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 1, mars.
- CONCIALDI P. et J.-M. MONNIER, 2002 : « Scénarios de réforme de la CSG », *Revue française de Finances Publiques*, n° 78, juin
- CONSEIL DES IMPÔTS, 1995 : *La Contribution Sociale Généralisée*.
- CONSEIL DES IMPÔTS, 2000 : *L'imposition des revenus*.
- GODET M. et E. SULLEROT, 2005 : *La famille : une affaire publique*, Rapport du CAE, n° 57, La Documentation française.
- SAINT-ÉTIENNE C. et J. LE CACHEUX, 2005 : *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Rapport du CAE, n° 56, La Documentation française.
- STERDYNIAK H. et P. VILLA, 1998 : « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Revue de l'OFCE*, n° 67, octobre.
- STERDYNIAK H., 2004 : « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, n° 90, juillet.

ANNEXE I

L'assiette de l'IR, de la CSG et de la CRDS

Comme le montre le tableau, il existe de larges différences entre les assiettes de l'IR, de la CSG, des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu.

— La CRDS frappe pratiquement tous les revenus. Y échappent certains livrets réglementés, les revenus minimum, les retraites et prestations chômage versées à des personnes non imposées et surtout les plus-values non réalisées et les loyers imputés. Par contre, elle frappe les cotisations sociales salariés.

— La CSG a une assiette légèrement plus étroite que la CRDS. Y échappent aussi les prestations famille et logement.

— L'IR a une assiette encore plus étroite que la CSG, mais la différence la plus importante est celle qui concerne les cotisations sociales. Par contre, l'exonération de la participation salariale est plus contestable. Certains placements ne sont pas taxés à l'IR (assurance-vie, PEA). Les revenus d'intérêt bénéficient d'un traitement privilégié (taxation au taux de 16 %), mais le privilège accordé est relativement limité puisque l'imposition porte sur des revenus nominaux.

Globalement, trois réformes permettraient d'aller dans le sens de l'équité, mais elles sont délicates à mettre en œuvre :

— Une taxation des loyers imputés. Leur faire payer la CRDS/CSG/PS, soit 11 %, permettrait une rentrée fiscale de l'ordre de 8 milliards d'euros (même avec un taux d'évasion de 50 %).

— La taxation de tous les produits financiers au taux minimum de 16 %. L'assurance-vie n'est aujourd'hui taxée qu'à 7,5 % et bénéficie d'un large abattement. Les PEA ne paient pas d'IR. Mais ces deux produits paient, en principe, la CSG-CRDS.

— La taxation de toutes les plus-values mobilières. Celles-ci peuvent éviter aujourd'hui toute taxation (y compris à la CRDS-CSG) en raison du seuil de cession, de la purge de l'impôt en cas de transmission par dotation ou héritage et, depuis 2007, au bout de 8 ans de détention.

Assiette de l'IR, de la CSG et de la CRDS

En milliards d'euros

	Valeur 2005	IR	CSG	CRDS	Cotisations sociales
Revenus d'activité					
Salaires	564	oui	oui	oui	oui
Participation	8	non	oui	oui	non
Revenus non-salariés	112	oui	oui	oui	oui
Cotisations salariés	89	non	oui	oui	oui
Revenus financiers					
Livrets réglementés	9	non	non	non	
Epargne logement	12	non	oui	oui	
Assurance-vie	32	oui (PL)	oui	oui	
Placements bancaires	15	oui (PL)	oui	oui	
Intérêts et dividendes	29	oui (PL ou TS)	oui	oui	
Revenus fonciers nets	20	oui	oui	oui	
Plus-values	30 (?)/3	oui (PL)	oui	oui	
Loyers imputés	146	non	non	non	
Revenus sociaux					
Retraites et chômage	230	oui	oui (TS)	oui (TS)	
Indemnités maladie	16	oui	oui	oui	
Indemnités AT	7	non	oui	oui	
Prestations					
Famille, logement	48	non	non	oui	
RMI	7	non	non	non	
Assiette maximale théorique	1 374	1 021	1 137	1 185	765

TS : taux spécifique ; PL : prélèvement libératoire.
Source : Évaluation des auteurs.

ANNEXE II

Vers la suppression des niches fiscales : quel gain possible ?

De nombreux fiscalistes et économistes estiment que la suppression des dépenses fiscales permettrait de dégager des ressources importantes qui pourraient être utilisées pour réduire les taux marginaux d'imposition. Notre fiscalité serait ainsi rendue plus incitative au travail, plus redistributive (puisque ce sont les plus aisés qui sont supposés utiliser le plus les dépenses fiscales) et plus juste (puisque le principe selon lequel l'imposition ne doit dépendre que des capacités contributives serait mieux respecté).

Nous nous proposons ici d'évaluer les gains qui pourraient être obtenus de la remise en cause de certains de ces dispositifs. Le tableau B reprend les dépenses fiscales profitant aux ménages selon le tome II des Voies et Moyens pour 2007 (du moins celles dont le coût dépasse 20 millions d'euros). Nous avons, arbitrairement, effectué un classement de ces dispositifs allant de *** (dispositif intouchable), à * (dispositif qui peut être remis en cause dans le cas d'une réforme globale) et à 0 (dispositif contraire à l'équité).

Certains postes ne peuvent être considérés comme des « dépenses fiscales ». Ce sont des dispositifs permettant de mieux évaluer la capacité contributive du contribuable. Certains pourraient toutefois être discutés. Les frais de garde et de scolarité correspondent à des dépenses effectives : on peut toutefois considérer que celles-ci sont déjà prises en compte par le système de part fiscale. On pourrait aussi considérer que les frais de repas et de transports des salariés sont déjà pris en compte dans l'abattement de 10 % pour frais professionnels. Mais leur fiscalisation serait compliquée. La déduction des cotisations retraites est quant à elle peu contestable si les fonds accumulés ne peuvent servir qu'à verser une pension imposable.

Certains postes correspondent à des dépenses sociales. La non-imposition des prestations familiales est une aide aux familles avec enfants. Celles-ci ont déjà, après impôt, un niveau de vie plus bas que les célibataires et les couples sans enfant. On ne peut augmenter la pression fiscale qui pèse sur elles, sauf pour restructurer le système de prestations. L'exonération des prestations d'accident du travail ou de maladie longue durée n'a plus guère de justification si ces prestations sont à des niveaux corrects. La réduction des impôts dans les DOM n'a guère de justification. La demi-part supplémentaire à partir du 3^e enfant est certes un avantage fiscal, mais, les familles nombreuses ayant

un niveau de vie plus faible que les autres, sa suppression devrait être compensée par une hausse des prestations sociales. De même, la demi-part supplémentaire des anciens combattants pourrait avantageusement être remplacée par une revalorisation de leurs pensions, mais le gain serait nul pour les finances publiques.

Plusieurs dispositifs aident spécifiquement les personnes âgées ou retraitées, ce qui n'a plus guère de justification. En particulier, la non-imposition des majorations de retraites pour les personnes ayant élevé plus de 3 enfants pourrait être remise en cause. Le dispositif maintenant une demi-part supplémentaire aux personnes ayant eu des enfants à charge n'a guère de justification : il a déjà été plafonné et réservé aux personnes vivant effectivement seules. On peut envisager une nouvelle baisse du plafond. L'abattement de 10 % pour frais professionnels des retraités a déjà été plafonné.

En ce qui concerne l'emploi, la non-imposition des salaires des apprentis, stagiaires, étudiants est peu justifiable dans la mesure où ceux-ci ouvrent déjà un droit à une demi-part à leurs parents. Se pose aussi la question de l'épargne salariale et de l'intéressement. Et surtout celle de la déduction pour emploi à domicile, qui est très coûteuse et bénéficie aux plus riches. Mais elle devrait être remplacée par un dispositif d'exonération de cotisations sociales.

En ce qui concerne les capitaux mobiliers, les avantages des PEA et de l'assurance-vie pourraient être réduits ; l'abattement forfaitaire et le crédit d'impôt sur les dividendes supprimés, ainsi que le seuil sur cessions pour l'imposition des plus-values. Par contre, l'abattement de 40 % sur les dividendes (qui évite une double imposition) et le prélèvement libératoire devraient être maintenus puisqu'ils ne fournissent pas d'avantages exorbitants.

Tous les dispositifs qui permettent de déduire de son revenu un investissement en logement ou en entreprise pourraient être supprimés.

Se pose aussi la question de l'exonération totale des loyers implicites (ceux du propriétaire de son appartement), que ne prend pas en compte Voies et Moyens, tome II.

Au total, sur 32 milliards de dépenses fiscales estimées (hors loyers fictifs), on peut estimer à 4,5 milliards celles qui peuvent être supprimées rapidement et à 11 milliards, au total, celles qui peuvent l'être à moyen terme. Certains dispositifs, qui ne sont pas justifiés dans le cadre de l'imposition sur le revenu poursuivent d'autres objectifs (emploi, logement, incitation à l'investissement...). S'il convient de les sortir du calcul de l'impôt par soucis d'équité fiscale, certains devraient probablement être remplacés par d'autres instruments (baisses de charge, aides à la pierre). Ceci réduirait le gain financier pour l'État, mais l'équité fiscale serait mieux assurée et les dispositifs pourraient être mieux contrôlés.

Inventaire des dépenses fiscales en 2007

En millions d'euros

	Coût estimé 2007	Nombres de bénéficiaires	Justification/gains possibles
Prise en compte de charges effectives			
Frais pour personnes dépendantes	55	232 000	***
Frais de garde enfants moins de 6 ans	660	1 340 000	*/660
Frais de scolarité	390	3 650 000	*/390
Titres restaurant, primes transports	280	2 400 000	**
Dons à des œuvres	800	6 700 000	**
Cotisations syndicales	115	1 700 000	**
Exonération cotisations AC	70	285 000	***
Exonération cotisations PERP et PERCO	450	1 060 000	**
Demi-part invalides	350	1 438 000	***
Demi-part enfants invalides	90	250 000	***
Demi-part parents isolés	370	1 500 000	***
Pension compensatoire	25	12 700	**
Dispositifs sociaux			
Demi-part AC et veuves d'AC	200	435 000	**
Exonération Retraite du combattant	250		**
Exonération des AF, AL, APA	2 255	5 700 000	**
Exonérations des prestations AT	500		*/300
Exonérations prestations maladie longue durée	180		*/180
Réduction DOM	230	270 000	*/230
Exonérations des primes de départ à la retraite	30		*/30
Demi-part supplémentaire à partir du 3 ^e enfant	650		**
Dispositifs personnes âgées			
Exonérations des majorations de retraites	550		0/550
Abattement personnes âgées de faible revenu	240	6 100 000	**
Abattement de 10 % sur les pensions et retraites (déjà plafonné)	2 360	12 300 000	**
Demi-part pour les personnes seules ayant élevé des enfants	1 560	4 300 000	*/500
Demi-part veufs ayant des enfants	60	135 000	**

Inventaire des dépenses fiscales en 2007 (suite)

En millions d'euros

	Coût estimé 2007	Nombres de bénéficiaires	Justification/gains possibles
Emplois			
Exonérations des primes aux expatriés	120	90 000	0/120
Exonérations primes aux impatriés	100		0/100
Participation, intéressement	900		*/900
Epargne salariale	800		*/800
Salaires des apprentis, stagiaires, étudiants	280		*/280
Emplois d'un salarié à domicile	2 000	2 650 000	0/réduit à 1 000
Crédit d'impôt reprise activité	200	60 000	**
PPE	3 700	9 100 000	**
Capitaux mobiliers			
Exonération livrets, EL, CODEM, LEP	1 290	24 000 000	**
PEA	1 250		0/réduit à 500
PEP	400		Déjà en extinction
Assurance-vie	2 625		0/réduit à 1300
Abattement forfaitaire dividendes	280	5 200 000	0/280
Crédit d'impôt dividendes	500	6 000 000	0/500
Abattement de 40 % dividendes	1 450	5 300 000	**
Prélèvement libératoire	500		**
Plafond des cessions	60 selon V et M 1 500 selon ns	1 500 000	0/réduit 1 000
Immobilier			
Dispositif Besson, Perissol, Robien	680		0/680 à terme
Dispositif Malraux	50		**
Travaux domicile	1 030	940 000	**
Exonération des loyers implicites (a)	24 000		0
Investissements			
Aides aux SOFICA	20	4 000	0/20
Investissements dans les TOM-DOM	580	34 000	0/réduit : gain 300
Participation au capital de sociétés	135	94 000	0/135
Innovation, FIP	130	70 000	0/20
Investissement Tourisme	20	10 900	0/20
Régime des stocks-options et des BSPCE	70		0/70
Total	31 890 (b)		4 475 (c) court terme + 6 415 (c) moyen terme

(a) Ne figure pas dans Voies et Moyens, estimé par nous.

(b) Hors loyers implicites et plafond des cessions.

(c) Gains possibles.

Source : Voies et Moyens, Minefi (2007).

ANNEXE III

Réflexions sur le prélèvement à la source

On peut imaginer trois types de prélèvements à la source :

a) Dans le premier, l'entreprise est chargée de calculer, en temps réel, le montant de l'impôt dû. Mais ceci est inapplicable dans le cas de la France où l'entreprise devrait être au courant en permanence du revenu du conjoint et des autres éléments affectant l'imposition (emploi à domicile, dividendes, etc.). Comme l'impôt est familial, il faudrait partager la tâche entre l'entreprise du mari et l'entreprise de la femme. Mais comment? Ce système est clairement inapplicable.

b) Dans le deuxième, il ne s'agit que d'un prélèvement approximatif, non libératoire. Au cours de l'année n , l'entreprise prélèverait l'impôt sur chaque salarié à un taux fixé en début d'année, en fait celui de l'année $n - 2$ (puisque l'impôt de l'année $n - 1$ ne sera pas encore connu). Tous les ménages continueraient à faire une déclaration de leur revenu de l'année n au début de l'année $n + 1$. Ils devraient alors payer ou recevoir une régularisation. Les formalités administratives seraient accrues, puisqu'il faudrait faire deux fois le calcul de l'impôt, sommairement en début d'année n , puis correctement au début de l'année $n + 1$.

L'impôt serait ainsi anticipé sur la base d'un taux moyen plus faible que le taux marginal, qui s'applique aux hausses de revenu. Par exemple, pour un salaire de l'ordre de 6 000 euros par mois, le taux marginal est de 36 %, le taux moyen de 20 %. La sensibilité de l'impôt à l'activité sera donc atténuée.

Ce taux moyen dépendra-t-il des avantages fiscaux dont a bénéficié le contribuable en l'année $n - 2$? Sinon, le prélèvement sera supérieur à l'impôt dû et le fisc devra rembourser toutes les réductions d'impôt. Dans l'idéal, il faudrait distinguer selon les avantages fiscaux — permanents ou exceptionnels en l'année $n - 2$. Ce serait une nouvelle complication.

Enfin, le dispositif doit imposer un partage proportionnel entre les conjoints, ce qui ne va pas de soi si les salaires sont inégaux. Ce partage proportionnel n'a aucun fondement légal. Prenons un exemple : Jean est payé 10 000 euros par mois, Martine 1 000 euros. Le prélèvement est de 2 608 euros pour Jean, de 0 pour Martine. Ils se marient : le prélèvement passe à 1 906 pour Jean; 190 pour Martine : 19 % pour chacun. Est-ce équitable? On pourrait penser laisser le choix du partage aux conjoints : ceux-ci devraient proposer une répartition au fisc, qui devrait l'accepter; complication supplémentaire.

La transition sera délicate : il y aura d'abord le choc psychologique de la forte baisse du salaire perçu. Surtout, il faudra gérer la non-imposition des revenus de l'année $N - 1$, sans permettre trop d'évasion fiscale :

- Il faudrait que la mesure ne soit annoncée qu'au cours de l'année N – 1 (et pas tôt dans l'année N – 2), pour éviter le report en avant de certains revenus.
- L'impôt devrait être calculé sur le maximum des revenus de l'année N – 1 et des revenus de même nature de l'année N, pour éviter des reports de revenu sur l'année N – 1.
- Il faudrait imposer les plus-values de l'année N – 1 pour éviter que les actionnaires ne les réalisent sans imposition.
- Pour éviter une chute des dons, investissements dans les économies d'énergie, versement dans les PER, emplois à domicile, etc., les droits à réduction d'impôt générés durant l'année N – 1 devront être honorés. Il en va de même pour les droits à la Prime pour l'emploi de l'année N – 1, que l'État ne peut annuler.

Au total, l'opération représentera un lourd travail pour le fisc pour une opération qui n'aura lieu qu'une fois. Certes, la réforme présente quelques avantages : l'impôt réagira plus rapidement aux fluctuations conjoncturelles ; les ménages pourront gérer plus facilement leur budget ; la suppression du décalage augmentera les recettes fiscales d'environ 3 milliards d'euros par an. Mais elle aboutira inévitablement à augmenter les coûts d'administration de l'IR.

c) Dans le troisième cas, l'instauration du prélèvement à la source est couplé avec une grande réforme simplificatrice du système français, de sorte que le prélèvement soit libérateur pour la grande masse des contribuables (salariés ou retraités). Seul un petit nombre de contribuables devront faire une déclaration et payer un supplément d'impôt. La réforme devrait comporter :

- La fusion de l'IR, de la CSG et de la PPE.
- Le passage à trois tranches : par exemple une tranche à taux 0, représentant un abattement sur le revenu d'un montant, A ; un taux normal, de l'ordre de 25 % ; un taux supérieur, 50 % par exemple, qui ne s'appliquerait qu'au-delà d'un certain revenu, B. Les entreprises devraient donc prélever 25 % du salaire sur la partie du salaire dépassant l'abattement. Seuls, les contribuables les plus riches dépassant le seuil B devraient faire une déclaration.
- La charge d'un conjoint sans ressources ou d'enfants serait prise en compte par l'élargissement du seuil A et, éventuellement, par l'application du quotient familial pour les contribuables dépassant le seuil B.
- La suppression de tous les mécanismes fiscaux dérogatoires, certains simplement abolis, d'autres remplacés par des subventions directes, selon des modalités spécifiques.

La simplification serait indéniable de même que le gain de justice fiscale puisque disparaîtraient les niches fiscales qui affaiblissent la progressivité de l'impôt et la tentation d'en créer de nouvelles. Mais l'opération demande des choix sociaux et économiques délicats, en raison de la nécessité de remplacer toutes les niches fiscales par des subventions explicites.

NOTE

Pour une définition économique du revenu

Henri Sterdyniak

Définir un système équitable en matière de fiscalité suppose que l'on s'accorde sur la notion de revenu. Deux contribuables de même revenu et de même situation familiale doivent payer le même impôt; ceci oblige à comparer des revenus de différents types : revenus d'activité (salaires, revenus non salariaux), revenus de remplacement (retraites, allocations chômage), revenus du capital (intérêts, dividendes, plus-values), revenus fonciers.

Cette problématique peut cependant être contestée : certains soutiennent que tous les revenus ne doivent pas être mis sur le même plan. Les uns estiment qu'il faut moins taxer les revenus du travail, fruit de l'effort : d'autres qu'il faut moins taxer les revenus du capital, puisqu'ils proviennent de l'épargne d'un revenu qui a déjà subi une imposition. Certains pensent que les retraités doivent cotiser plus pour l'assurance-maladie puisqu'ils dépensent plus en dépenses médicales; d'autres qu'ils doivent être exonérés, puisqu'il est plus simple de ne taxer que les salaires, et non les revenus différés. Mais le traitement différencié des différentes formes de revenu est source de conflits perpétuels et de sentiments d'injustice. Aussi, nous semble-t-il plus sain de revenir au principe de base : chacun doit contribuer aux dépenses publiques selon ses capacités contributives, donc selon son revenu.

En France, comme dans beaucoup de pays, la comparaison du traitement fiscal de différentes sortes de revenus est rendue délicate par l'existence des cotisations sociales : certaines donnent des droits aux personnes qui les ont payées de sorte que ce sont des revenus différés; d'autres n'ouvrent aucun droit spécifique (les cotisations famille et maladie), de sorte que ce sont en fait des impôts. Par ailleurs, la CRDS-CSG et l'IR n'ont pas la même base pour les salariés, le salaire brut dans un cas, le salaire net dans l'autre; cette distinction n'existe pas pour les revenus financiers; n'est-elle pas source de distorsions? Enfin, comment intégrer l'impôt sur les sociétés dans l'analyse?

Malgré cette complexité, le système pourrait être équitable si les paramètres du système fiscal ont été choisis de façon à rendre la taxation identique sur tous les revenus. Nous comparerons donc les impôts qui pèsent sur les différentes catégories de revenus pour voir si actuellement l'équité est vérifiée et dans quelle direction il faudrait faire évoluer le système fiscal pour s'en rapprocher.

Le problème est devenu encore plus crucial en France depuis 2007, année de l'instauration d'un bouclier fiscal de 60 % des revenus. Existe-

il vraiment des cas où le contribuable paie plus de 60 % de son revenu en impôt? Le jeu de ce bouclier dépend de façon cruciale de la définition du revenu. Nous devons donc définir deux ratios : le taux d'imposition économique, TIE (les impôts au sens économique divisés par le revenu au sens économique) et le taux légal d'imposition, TIL (les impôts au sens légal du terme divisés par le revenu imposable). Ce dernier dépend étroitement de la législation : nous calculerons donc un ratio n'intégrant pas la CRDS-CSG, TIL2007, et un ratio l'intégrant, TILG. Ce dernier est particulièrement problématique puisque, pour les salariés, la CRDS-CRDS est calculée sur la base du salaire brut qui est plus large que le revenu imposable. Dans tous les cas, les cotisations ouvrant des droits seront retirées des impôts comme du revenu; les cotisations n'ouvrant pas de droits figureront dans les impôts comme dans le revenu.

Quatre points posent problème :

- L'impôt sur les sociétés doit-il être considéré comme un impôt spécifique sur les sociétés ou comme un impôt sur le revenu des propriétaires des entreprises? Aucune des deux solutions n'est satisfaisante. La première vision ne permet pas de justifier l'avoir fiscal, ni tous les mécanismes qui visent à éviter la double imposition des dividendes. Elle supposerait de plus que l'IS frappe la totalité des profits des entreprises, y compris les intérêts. Elle justifie, par contre, le principe de taxation à la source : chaque pays a le droit de taxer les profits réalisés sur son territoire. La deuxième est compatible avec l'avoir fiscal et la non-taxation des intérêts. Mais, elle serait plutôt compatible avec le principe d'origine — chaque pays taxe les profits réalisés par les sociétés enregistrées chez lui. C'est la deuxième vision que nous retiendrons ici.
- La TVA doit-elle être considérée comme un impôt neutre par rapport aux sources de revenu ou comme un impôt ne frappant que le travail? Comme la TVA ne frappe pas l'investissement, nous serions tentés de répondre qu'il ne frappe que le travail. Ceci est confirmé par le fait que les entreprises ne payant pas de TVA payent une taxe sur les salaires. Par la suite, nous retiendrons cependant la thèse de la neutralité de la TVA, que nous n'incorporerons donc pas comme taxation du travail.
- Les frais professionnels des salariés représentent-ils 10 % du salaire imposable (comme l'estime la législation de l'IR) ou 3 % du salaire brut (comme l'estime celle de la CSG-CRDS) ? Sont-ils plafonnés comme le considère la législation de l'IR, mais pas celle de la CSG? Nous n'avons pas tranché et avons considéré qu'ils étaient nuls.
- Enfin, nous avons considéré que les revenus financiers devaient être purgés de l'inflation. Un épargnant qui touche un intérêt de 4,5 %, quand l'inflation est de 2 %, est considéré comme ayant un revenu économique de 2 %.

Considérons d'abord un salarié au-dessus du plafond de la Sécurité sociale (soit 2590 euros par mois). Considérons ces 100 euros supérieurs de salaire net. Leur coût marginal pour l'entreprise est de 143,74 (tableau N1). Il reste 57,97 pour le salarié. La différence se décompose en 34,73 de cotisations (chômage, retraite, prestations maladie de remplacement) qui ouvrent des droits à des revenus différés et 51,04 d'impôts (IR, CSG-CRDS, cotisations famille et maladie, etc.). Marginalement, le salarié est taxé à l'IR au taux de 30 %. Toutefois, si on considère l'ensemble des prélèvements sans contrepartie, son taux d'imposition marginal est de 46,8 % en rapportant les impôts payés au total revenu disponible plus impôts (tableau N1). Le même calcul effectué pour un salarié dans la tranche à 40 % aboutit à un taux d'imposition de 53,7 % (et même de 56,7 % pour la partie des salaires, au-delà de 11 107 euros, n'ouvrant pas droit à l'abattement de 10 %). Les taux légaux d'imposition sont plus faibles, puisque qu'ils n'intègrent pas les cotisations maladie et famille. Les TIL2007 sont de 30 ou de 40 %. Le TILG atteint 50,35 % pour le salarié soumis à une imposition de 40 %, sauf pour ceux qui sont au dessus de la limite de l'abattement de 10 % pour frais professionnel, où paradoxalement il se situe en dessous, à 49,35 %. Mais, ces TILG sont bâtards puisqu'ils agrègent deux impôts, l'IR et la CSG-CRDS dont l'assiette est différente et les rapporte à l'assiette du seul IR.

Pour les retraités (tableau N2), les taux d'imposition économique évalués sur les retraites complémentaires sont de 36,5 % (tranche à 30 %) ou de 46,0 % (tranche à 40 %). Ils sont plus bas que ceux des salariés, puisque les retraités ne supportent pas de cotisations famille et paie très peu de cotisations maladie.

Pour les revenus d'intérêt, le taux d'imposition est de 27 %, mais il s'applique aux intérêts nominaux. En terme réel (en supposant un taux nominal de 4,5 % et une inflation de 2 %), le taux effectif économique est de 48,6 % (tableau N3). Les taux légaux sont beaucoup plus faibles. Le point délicat est que le TIE dépend des niveaux des taux d'intérêt et d'inflation, ce qui n'est guère équitable : il serait de 54 % si le taux nominal était de 4 % (toujours pour une inflation de 2 %).

Pour les revenus fonciers locatifs, nous supposons que la taxe foncière représente 10 % du loyer. Nous la prenons en compte dans le taux d'imposition, ce qui est discutable si elle rémunère des services locaux. Le taux à 30 % correspond en fait à un taux économique de 45,3 % ; le taux à 40 % à un taux à 53,8 % (tableau N4a).

Les loyers imputés (ceux que le propriétaire tire du logement qu'il habite) ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu et ne figurent pas dans le revenu imposable. Si le taux d'imposition économique est de 20 %, en tenant compte d'une taxe foncière et d'une taxe d'habitation

à 10 %, les taux légaux sont eux infinis puisque le revenu imposable est nul (tableau N4b).

Pour les revenus mobiliers (tableau N5), nous supposons que la rentabilité du capital (avant impôt) est de 8 % et que l'évolution des cours boursiers correspond à la rentabilité du capital après impôt (soit 5,25 %) plus 2 % correspondant à l'inflation. La prise en compte de l'impôt sur les sociétés aboutit à des taux d'imposition économiques relativement élevés sur les dividendes (55,9 %). En raison de l'inflation, les plus-values taxées subissent un taux d'imposition encore plus fort (57,4 %). Par contre, le taux d'imposition est relativement faible sur les plus-values non taxées (34,4 %). Les taux d'imposition au sens de la législation de 2007 sont nettement plus bas que les taux économiques, puisqu'ils n'incorporent pas l'IS. Par contre, ils deviendraient élevés pour les dividendes si ils incorporaient la CSG-CRDS et les prélèvements sociaux : ceux-ci sont en effet assis sur la totalité des dividendes alors que, pour l'IR, les dividendes bénéficient d'un abattement de 40 %.

Cette étude analytique nous permet maintenant de comparer le poids pesant sur les revenus et l'impact du bouclier fiscal.

Le tableau N6 fournit les taux d'imposition économique marginaux frappant les différents types de revenus. La ligne *salaire + retraite* ajoute les impôts payés en tant que salariés à ceux payés ultérieurement en tant que bénéficiaires d'une retraite. Les taux d'imposition ainsi calculés sont relativement élevés. Les retraites apparaissent nettement moins taxées que les salaires (puisque'ils ne supportent pas de cotisations employeurs famille et maladie). Le taux d'imposition des intérêts est satisfaisant, compte tenu du niveau actuel des taux d'inflation et d'intérêt. Les revenus fonciers sont approximativement taxés comme les salaires, la taxe foncière et les prélèvements sociaux équivalant aux cotisations maladie et famille. Les dividendes et les plus-values taxées sont davantage imposés que les salaires, mais c'est l'inverse pour les plus values qui échappent à la taxation. L'équité fiscale voudrait donc que l'on taxe plus les retraités (mais, leur retraite diminue déjà en raison des réformes en cours), que l'on taxe un peu moins les dividendes et les plus-values taxées (mais ceci suppose que l'on supprime toutes les possibilités d'échapper à la taxation des plus-values), enfin que l'on taxe les loyers implicites.

S'y ajoute l'ISF pour les plus gros patrimoines. On voit que celui-ci peut apparaître lourd pour les titulaires de revenus fonciers (déjà taxés marginalement à 54 %), pour les titulaires de dividendes (taxés à 56 %) ou de plus-values taxées (au taux de 57 %), mais pas pour les propriétaires de leur résidence (taxés à seulement 20 %), ni pour les bénéficiaires de plus-values non taxées (et imposées en fait à 34,4 %).

Imaginons que l'on se donne comme objectif de plafonner à 60 % le taux marginal supérieur de prélèvement au sens économique du terme, le taux maximum de l'ISF devrait alors être de 0,3 % pour le patrimoine produisant des intérêts; de 0,4 % pour les revenus fonciers locatifs; de 2,4 % pour les résidences occupées par leur propriétaire; de 0,5 % pour le patrimoine financier rapportant des dividendes; de 0,2 % pour le patrimoine financier rapportant des plus-values taxées; de 2 % pour le patrimoine financier rapportant des plus-values non taxées, tableau N7). Les taux actuels (de 0,55 % à 1,8 %) sont donc excessifs pour certains types de patrimoine et trop faibles pour d'autres.

De ce point de vue, le bouclier fiscal mis en place en 2007 est mal conçu, ne prenant en compte que les revenus déclarés, il bénéficie en priorité aux titulaires de loyers implicites et de plus-values non taxées, ceux qui sont déjà les privilégiés du système (tableaux N7 et N8). Par contre, il sous-estime fortement le poids effectif de la fiscalité sur les intérêts, les dividendes, les plus-values taxées.

Un bouclier fiscal généralisé à 50 %, avec inclusion de la CRDS-CSG, accentuerait ses défauts, interdisant en fait toute taxation du patrimoine foncier et du patrimoine rapportant des dividendes et ne permettant que de taxer à l'ISF que les patrimoines rapportant des intérêts ou des plus-values taxées, ceux qui sont déjà les plus imposés (tableau N7).

Cet exercice fournit deux leçons. L'équité fiscale demande de taxer les loyers imputés et d'éviter que certaines plus-values soient exonérées; par contre, les autres formes de revenu supportent des prélèvements approximativement identiques; toute baisse de taux de l'IS devrait donc être compensée par une hausse de la taxation des dividendes et des plus-values. Le bouclier fiscal mis en place en 2007 est mal conçu; l'élargissement à la CSG-CRDS aurait des effets pervers si la notion de revenu imposable n'est pas remise en cause; il faudrait baser le bouclier fiscal sur un revenu économique, et non sur un revenu imposable.

N1. Taux marginal d'imposition en 2006 pour un salaire brut de 100, au-dessus du plafond, tranche de 30/de 40/de 40 +

En %

	Part patronale	Part salariale
CSG-CRDS (8 %*97 %)		7,76
Sécurité sociale :		
Maladie-maternité	12,80	0,75
Vieillesse	1,60	
Famille	5,40	
Accident du Travail	2,30	
Retraite complémentaire	13,90	8,60
Chômage	4,39	2,44
CSAPAH*	0,30	
Divers	3,05	
Total	43,74	19,55
Coût salarial et salaire net	143,74	80,45
Revenu imposable		74,94/74,94/83,26
Impôt sur le revenu (tranche 30 %/40 % /40 % +)		22,48/29,97/33,30
Revenu disponible		57,97/50,48/47,15
Impôt		51,04/58,43/61,76
Cotisations		34,73
TIE		46,82/53,69/56,66
TIL2007		30/40/40
TILG		40,35/50,35/49,42

* Contribution de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées.
Source : Calculs de l'auteur.

N2. Taux marginal d'imposition des retraités

En %

CSG-CRDS (7,1%)	7,1
Taux de cotisation maladie (Retraite complémentaire)	1,0
Revenu imposable	94,8
Impôt sur le revenu (tranche à 30 % /à 40%)	28,44/37,92
Impôt total	36,54/46,02
TIE	36,54/46,02
TIL2007	30/40
TILG	37,59/47,49

Source : Calculs de l'auteur.

N3. Imposition des revenus d'intérêt en 2006

En %

CSG-CRDS	8,7
Prélèvements sociaux	2,3
Prélèvement libératoire	16,0
Impôt	27
Revenu disponible réel	55,46
TIE	48,6
TIL2007	16
TILG	27

Source : Calculs de l'auteur.

N4a. Imposition des revenus fonciers (revenus locatifs)

En %

Loyer	100
Taxe foncière	10
CRDS-CSG- Prélèvements sociaux	9,9
Revenu imposable	84,78
IR (tranche à 30% /à 40%)	25,43/33,91
Impôt total	45,33/53,81
TIE	45,33/53,81
TIL2007	30/40
TILG	41,67/51,67

Source : Calculs de l'auteur.

N4b. Imposition des revenus fonciers (loyers imputés)

En %

Loyer fictif	100
Taxe d'habitation	5
Taxe foncière	5
CRDS-CSG- Prélèvements sociaux	0
Revenu imposable	0
IR (tranche à 30% /à 40%)	0
Impôt total	20
TIE	20
TIL2007	∞
TIG	∞

Source : Calculs de l'auteur.

N5. Imposition des revenus mobiliers

En %

	Dividendes	Plus-values taxées	Plus-values non taxées
IS	34,43	34,43	34,43
CSG/CRDS/ prélèvements sociaux (11%)	7,21	9,96	0
IR (tranche à 30%/à 40%) ou PL 16%	10,66/14,22	13,35/12,97	0
Revenu imposable	35,54	86,77	0
Impôt total	52,30/55,86	57,74/57,36	34,43
TIE	52,30/55,86	57,74/57,36	34,43
TIL2007	30/40	15,39/14,95	?
TILG	53,41/60,3	26,86/26,43	?

Source : Calculs de l'auteur.

N6. Taux d'imposition économique (TIE)

En %

	Tranche à 30	Tranche à 40
Salaires	46,8	53,7 / 56,7*
Retraites	36,6	46,0
Salaires+retraites	44,3	51,8/54,1*
Intérêts		48,6
Revenus Fonciers	45,3	53,8
Loyers imputés	20	20
Dividendes	52,3	55,9
Plus-values taxées	57,7	57,4
Plus-values non taxées		34,4

* Au-delà de l'abattement de 10%.

Source : Calculs de l'auteur.

N7. Taux maximal d'ISF possible

En %

	TIE*	TIL2007*	TILG**
Intérêts	0,3	2,0	1,0
Revenus Fonciers	0,4	1,0	0
Loyers implicites	2,4	0	0
Dividendes	0,5	0,6	0
Plus-values taxées	0,2	3,1	2,3
Plus-values non taxées	2,0	0	0

* Limite 60 % ; ** Limite 50 %.

Source : Calculs de l'auteur.

N8. Taux d'imposition marginal maximum : définition économique et définitions légales

En %

	TIE	TIL2007	TILG
Salaires	56,7	40	50,4
Retraites	46,0	40	47,5
Intérêts	48,6	16	27
Revenus Fonciers	53,8	40	51,7
Loyers imputés	20,0	∞	∞
Dividendes	55,9	40	60,3
Plus-values taxées	57,4	15	26,4
Plus-values non taxées	34,4	?	?

Source : Calculs de l'auteur.