

# **CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES**

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

### **Rapport particulier**

#### **LES ENJEUX D'UNE REFORME DE L'IMPOT SUR LE REVENU ET DE LA CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE (PARTIE II : PROSPECTIVE ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE)**

**Anne-Céline DIDIER  
Administratrice du Sénat**

**Septembre 2014**

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

## SYNTHÈSE

En complément d'une première partie « rétrospective », la seconde partie du présent rapport particulier s'intéresse aux conditions de mise en œuvre des différentes options de réforme de l'IR et de la CSG identifiées dans le cadre des rapports particuliers précédents – en particulier la suppression de la déductibilité partielle de la CSG, la mise en place d'une CSG progressive et la création d'un nouvel impôt sur le revenu issu de la fusion de l'IR et de la CSG.

### Les modalités de transformation des assiettes

Une réforme consistant à élargir l'assiette de l'IR en supprimant la déductibilité partielle de la CSG ne poserait pas de difficulté technique. En augmentant les montants de revenus non perçus taxés à l'IR, cette mesure soulèverait surtout des problèmes d'acceptation et de compréhension. Au minimum, des ajustements s'imposeraient afin de neutraliser les effets indirects sur l'accès des contribuables à certains dispositifs sociaux et fiscaux, conditionné au niveau de ressources des contribuables, lui-même apprécié en fonction du revenu imposable, du revenu fiscal de référence ou du montant de la cotisation d'IR.

Dans l'hypothèse d'une unification de l'IR et de la CSG, la convergence des assiettes demeurerait l'opération la plus délicate. La construction d'un nouvel impôt unifié sur les revenus à partir de l'assiette de la CSG serait plus rapide qu'un élargissement progressif de l'assiette de l'IR mais ne lèverait pas les difficultés techniques et les questions de principe liées à l'inclusion des cotisations sociales dans l'assiette du nouvel impôt, en particulier des cotisations salariales contributives.

### Les modalités de recouvrement et de collecte

La transformation de la CSG en une imposition progressive serait plus ou moins simple selon les cédules de CSG et leur mode de recouvrement. La mise en place d'un barème progressif sur les revenus salariaux assujettis à la CSG tout en conservant la retenue à la source serait techniquement possible mais imposerait des adaptations conséquentes et potentiellement coûteuses des systèmes d'information et des processus de paie des entreprises. Certaines évolutions en cours, comme le déploiement de la déclaration sociale nominative, pourraient toutefois faciliter, à terme, cette réforme. Par ailleurs, la CSG progressive pourrait être envisagée comme une première étape en vue d'une fusion de l'IR et de la CSG, à condition d'entamer en parallèle un processus de rapprochement des assiettes.

Au regard des évolutions intervenues et des travaux entrepris ces dernières années, la généralisation du prélèvement à la source ne pourrait plus être l'un des principaux arguments pour promouvoir la fusion de l'IR et de la CSG. L'abandon de la retenue à la source serait toutefois difficilement envisageable. Les modalités d'instauration du prélèvement à la source – par adaptation de la retenue à la source existante pour la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement ou le passage d'un recouvrement sur rôle à une retenue à la source – dépendraient quant à elles des scénarios de fusion retenus.

Le basculement de l'IR sur une imposition des revenus courants, recommandé par le CPO en 2012, pourrait être envisagé comme une étape intermédiaire pour rapprocher l'IR et la CSG, en particulier pour lisser les difficultés liées à la mise en place d'un prélèvement à la source en vue d'une fusion de l'IR et la CSG. La mise en œuvre de cette réforme prendrait toutefois plusieurs années.

### Les modalités d'affectation à la sécurité sociale et le pilotage des finances sociales

L'affectation d'une part des recettes de l'impôt issu de la fusion de l'IR et de la CSG à la sécurité sociale ne soulèverait pas de difficultés techniques ou juridiques. Une attention particulière devrait toutefois être accordée à la définition de ces modalités d'affectation afin de préserver les ressources de la sécurité sociale, et ainsi de garantir l'acceptabilité de la réforme par les administrations de sécurité sociale et les contribuables.

Enfin, une réforme consistant à transformer la CSG en une imposition progressive devrait tenir compte de deux éléments importants dans le pilotage des finances sociales : d'une part, les modalités de répartition interne de la CSG et, d'autre part, l'impact éventuel de la redéfinition des modes de recouvrement et de collecte sur la trésorerie du régime général de sécurité sociale. La fusion de l'IR et de la CSG soulèverait quant à elle, à nouveau, la question de l'opportunité d'un rapprochement entre lois de finances et de financement de la sécurité sociale ou d'une réforme du débat parlementaire.

## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>2</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>PARTIE II : PROSPECTIVE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉFORME DE L'IR ET DE LA CSG</b> .....	<b>6</b>
<b>1. LES MODALITES DE TRANSFORMATION DES ASSIETTES</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1. L'élargissement de l'assiette de l'IR par la suppression de la déductibilité partielle de la CSG</b> ..	<b>6</b>
1.1.1. Un aménagement marginal des systèmes de paie et de calcul de l'imposition des revenus.....	6
1.1.2. Des ajustements éventuels pour neutraliser les effets indirects de la réforme.....	7
1.1.3. Des efforts spécifiques en matière de communication et de pédagogie pour garantir l'acceptabilité de la mesure.....	9
<b>1.2. Le rapprochement des assiettes de l'IR et de la CSG</b> .....	<b>10</b>
1.2.1. L'alignement sur l'assiette de la CSG .....	10
1.2.2. L'absorption de la CSG par l'IR.....	13
<b>2. LES MODALITES DE RECOUVREMENT ET DE COLLECTE</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1. Les adaptations nécessaires en cas de CSG progressive</b> .....	<b>15</b>
2.1.1. Une problématique différente selon les types de revenus .....	15
2.1.2. Une réforme techniquement possible mais potentiellement lourde à mettre en œuvre pour les revenus salariaux .....	18
2.1.3. La CSG progressive : une première étape vers la fusion de l'IR et de la CSG ?.....	20
<b>2.2. La mise en place d'un prélèvement à la source en cas d'imposition des revenus fusionnée</b> .....	<b>21</b>
2.2.1. Des arguments moins nets en faveur d'une retenue à la source mais un abandon difficilement envisageable .....	21
2.2.2. Des modalités d'instauration du prélèvement à la source différentes selon les scénarios de fusion retenus.....	23
<b>2.3. L'imposition contemporaine des revenus sans retenue à la source : un autre moyen de rapprocher l'IR et la CSG ?</b> .....	<b>24</b>
<b>3. LES MODALITES D'AFFECTION A LA SECURITE SOCIALE ET LE PILOTAGE DES FINANCES SOCIALES</b> .....	<b>26</b>
<b>3.1. Une affectation spécifique à la sécurité sociale : une option à privilégier</b> .....	<b>26</b>
<b>3.2. L'impact sur le pilotage des finances sociales</b> .....	<b>28</b>

## INTRODUCTION

En complément d'une première partie relative à l'histoire de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG) et à l'émergence de la problématique de leur rapprochement, la seconde partie du présent rapport particulier adopte un point de vue plus prospectif en s'intéressant aux conditions de mise en œuvre d'une réforme de l'IR et de la CSG. Les différentes options de réforme de court et de long termes identifiées dans le cadre des rapports particuliers antérieurs – en particulier la suppression de la déductibilité partielle de la CSG, la mise en place d'une CSG progressive et la création d'un nouvel impôt sur le revenu issu de la fusion de l'IR et de la CSG – sont ainsi analysées du point de vue de leur faisabilité technique. Sans prétendre à l'exhaustivité, un éclairage est apporté sur trois grandes problématiques de mise en œuvre.

Dans un premier temps, le présent rapport examine les modalités de transformation des assiettes de l'IR et de la CSG, en particulier dans le cas d'un élargissement de l'assiette de l'IR par la suppression de la déductibilité partielle de la CSG ou d'un rapprochement des assiettes de l'IR et de la CSG à la suite d'un alignement sur l'assiette de la CSG ou d'une absorption de la CSG par l'IR.

Ensuite, le présent rapport étudie les modalités de recouvrement envisageables dans l'hypothèse de l'instauration d'une CSG progressive ou d'un nouvel impôt sur le revenu issu de la fusion entre l'IR et la CSG.

Enfin, une troisième sous-partie aborde la question des modalités d'affectation de recettes à la sécurité sociale en cas de fusion de l'IR et de la CSG et les conséquences d'une réforme sur le pilotage des finances sociales.

## **PARTIE II : PROSPECTIVE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉFORME DE L'IR ET DE LA CSG**

### **1. Les modalités de transformation des assiettes**

#### **1.1. L'élargissement de l'assiette de l'IR par la suppression de la déductibilité partielle de la CSG**

La CSG, à l'origine entièrement non déductible de l'assiette de l'IR, est actuellement décomposée en une part déductible et une part non déductible, qui correspond à 2,4 % pour les revenus d'activité et de remplacement et à 3,1 % pour ceux du capital. En moyenne, tous types de revenus confondus, la part de CSG déductible de l'assiette de l'IR représente ainsi près de 67 % du total de la CSG acquittée, soit environ 60 milliards d'euros<sup>1</sup>.

La généralisation de la non-déductibilité de la CSG de l'assiette fiscale constitue l'un des aménagements envisagés de la CSG afin d'accroître la progressivité d'ensemble du système d'imposition des revenus. Les résultats des micro-simulations montrent qu'une telle réforme accroîtrait le rendement de l'ensemble de l'imposition sur le revenu d'environ 11 milliards d'euros à terme, principalement sous l'effet de la hausse des recettes d'IR<sup>2</sup>. Ses effets redistributifs seraient plus ou moins importants selon qu'elle serait accompagnée ou non d'une baisse des taux de CSG ou d'une refonte du barème de l'IR. Dans tous les cas, les questions de mise en œuvre soulevées par la suppression de la déductibilité partielle de la CSG doivent considérer les effets directs et indirects d'une telle réforme.

##### **1.1.1. Un aménagement marginal des systèmes de paie et de calcul de l'imposition des revenus**

De prime abord, la suppression de la part de CSG déductible de l'assiette fiscale ne poserait pas de difficulté de mise en œuvre. En mettant fin au dédoublement des taux de CSG entre part déductible et part non déductible, cette réforme simplifierait au contraire le mode de calcul de cette imposition.

Pour les revenus d'activité, l'employeur est actuellement tenu de distinguer sur la fiche de paie les montants de CSG déductible au taux de 5,1 % et de CSG non déductible au taux de 2,4 % acquittés par le salarié et reversés aux Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), ainsi que le revenu net imposable réintégrant la part de CSG non déductible. De même, pour les revenus de remplacement, les organismes payeurs doivent faire figurer sur les bulletins de paiement et les attestations fiscales la part de CSG non déductible comptabilisée dans le revenu net imposable à l'IR.

La modification des règles d'imposition de la CSG nécessiterait donc l'adaptation des logiciels de paie des employeurs et de versement des pensions et allocations des caisses de retraite et d'assurance chômage afin de supprimer l'étape relative au calcul de la CSG déductible. Une seule ligne relative à la CSG subsisterait, dont le montant serait facilement calculable puisqu'il correspondrait en principe à la somme des parts de CSG auparavant déductible et non déductible.

---

<sup>1</sup> Cf. *Tableau 13, « Partie I : rétrospective » du présent rapport particulier.*

<sup>2</sup> *Annabelle Mourougane, « Les enjeux budgétaires et économiques de la réforme de l'imposition des revenus des ménages. Partie 1 : Comparaisons internationales et aménagements de l'imposition sur le revenu pour moduler sa progressivité », Rapport particulier pour le Conseil des prélèvements obligatoires, septembre 2014.*

Afin de faciliter l'adaptation des tiers payeurs, il pourrait être envisagé de prévoir une entrée en vigueur de la généralisation de la non-déductibilité seulement à compter des revenus perçus l'année  $n+1$  (par exemple à compter des revenus perçus en 2015 et de l'IR pour 2016 dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015). Dans le cas d'une entrée en vigueur à compter des revenus perçus l'année  $n$ , les tiers payeurs devraient informer les salariés ou les titulaires de revenus de remplacement dans les meilleurs délais – soit avant l'envoi des déclarations d'IR – de la rectification opérée sur leur revenu net imposable. En outre, les entreprises devraient modifier le revenu d'activité net imposable déclaré pour chaque salarié dans le cadre de la déclaration annuelle des données sociales (DADS) au plus tard le 31 janvier de l'année  $n+1$ . Un report de la date limite de transmission de la DADS pourrait éventuellement être prévu pour faciliter les retraitements nécessaires. Cette solution a notamment été utilisée pour la réintégration de la participation de l'employeur au titre de l'assurance complémentaire santé dans le revenu imposable des salariés, prévue par l'article 4 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Pour la CSG sur les revenus du patrimoine, recouvrée par voie de rôle par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et dont l'avis d'imposition est fusionné avec l'avis d'IR à compter de 2013, la modification du revenu net imposable pourrait être effectuée directement par l'administration fiscale. De même, la CSG sur les revenus de placement étant prélevée à la source par les établissements bancaires ou les compagnies d'assurance et recouvrée par la DGFIP, les conséquences de la généralisation de la non déductibilité pourraient être prises en compte sans difficulté par l'administration fiscale.

### **1.1.2. Des ajustements éventuels pour neutraliser les effets indirects de la réforme**

Si la suppression de la déductibilité partielle de la CSG apparaît comme une réforme relativement simple et rapide à mettre en œuvre, celle-ci entraînerait des effets indirects dont la neutralisation nécessiterait divers aménagements. L'accès à un certain nombre de dispositifs sociaux (allocations logement, bourses du secondaire etc.) et fiscaux (prime pour l'emploi, exonérations ou réductions en matière d'impôts locaux, de CSG etc.) est en effet conditionné au niveau de ressources des contribuables, apprécié en fonction du revenu imposable, du revenu fiscal de référence ou encore du montant de la cotisation d'IR. La suppression de la déductibilité partielle de la CSG, en entraînant une hausse du revenu imposable et, le cas échéant, de la cotisation d'IR, pourrait ainsi priver certains contribuables des avantages fiscaux ou sociaux dont ils bénéficiaient précédemment.

Plus précisément, selon les évaluations de la direction générale du Trésor et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), présentées dans le rapport particulier d'Annabelle Mourougane, en 2014, la suppression de la déductibilité partielle de la CSG entraînerait notamment :

- une augmentation de 0,5 milliard d'euros des recettes de CSG en raison de la perte du bénéfice des exonérations et des taux réduits de CSG pour certains retraités et chômeurs modestes ;
- une baisse de 0,5 milliard d'euros du coût total de la prime pour l'emploi (PPE) en raison de la sortie de certains contribuables du barème ;
- une diminution de 0,5 milliard d'euros du montant des allocations logement versées.

**Principaux dispositifs subordonnés à une condition de revenu fiscal de référence (RFR),  
de revenu imposable ou de caractère non imposable du foyer**

**Exemples de dispositifs subordonnés à une condition de RFR :**

En matière d'impôt sur le revenu :

- éligibilité à la prime pour l'emploi (article 200 *sexies* CGI) ;
- exonération des plus-values immobilières réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité (article 150 U III CGI) ;
- éco-prêt à taux zéro (article 244 *quater* U CGI).

En matière d'impôts locaux :

- exonérations, dégrèvements et abattements en matière de taxe d'habitation (articles 1411 II-3, 1414, 1414 A et 1414 B CGI) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (article 1390, 1391, 1391 B, 1391 B *bis* et 1391 B *ter* CGI).

En matière de contributions sociales :

- exonération de CSG et de CRDS sur les allocations de chômage, pensions de retraite et d'invalidité (article L. 136-2 CSS).

En matière de prestations sociales :

- bourses du collègue et du lycée (article D 531-4 du Code de l'éducation) ;
- tarifs de certaines cantines et crèches ;
- attribution d'un logement social par un organisme d'habitation à loyer modéré (arrêté du 29 juillet 1987) ;
- accès au livret d'épargne populaire (article L. 221-15 CMF) ;
- tarif social de l'électricité (décret n° 2004-325 du 8 avril 2004) et tarif spécial de solidarité au gaz naturel (décret n° 2008-778 du 13 août 2008).

**Exemples de dispositifs subordonnés à une condition de montant de cotisation d'IR :**

- taux intermédiaire de CSG de 3,8 % pour les titulaires de revenus de remplacement (article L. 136-8 CSS) ;
- exonération de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) sur les pensions de retraite, de préretraite et d'invalidité (article 17 de la LFSS pour 2013) ;
- dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public des personnes âgées de plus de 65 ans (article 1605 *bis* CGI).

**Exemples de dispositifs subordonnés à une condition de montant de revenu imposable (sans faire référence au RFR) :**

En matière d'impôt sur le revenu :

- abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste (article 157 *bis* CGI) ;
- exonération de certains contribuables très modestes (articles 5, 2° et 2° *bis* CGI) ;
- déduction de l'avantage en nature en faveur des personnes âgées vivant sous le toit du contribuable.

En matière de prestations sociales :

- aides personnalisées au logement ;
- minima sociaux (revenu de solidarité active, allocation adulte handicapé, allocation de solidarité aux personnes âgées, allocation temporaire d'attente) ;
- allocation personnalisée d'autonomie.

Source : Groupe de travail sur la fiscalité des ménages, dossier documentaire, mars 2014.

Une première solution pour neutraliser les effets de la hausse du salaire imposable consécutive à la suppression de la déductibilité serait de moduler le barème de l'IR en diminuant l'ensemble des taux marginaux et en augmentant les seuils d'entrée dans les tranches d'imposition. Cette piste a été envisagée par la DG Trésor dans le cadre de ses simulations, dans l'hypothèse d'une réforme à rendement constant. Cette adaptation du barème de l'IR permettrait éventuellement d'annuler la sortie de dispositifs fiscaux ou sociaux qui dépendent du caractère imposable ou non, ou du montant de la cotisation d'IR. En revanche, elle ne permettrait pas de neutraliser les effets indirects liés à la hausse du revenu fiscal de référence.

En complément, les seuils de revenus fiscaux de référence déclenchant certains dispositifs devraient être ajustés pour éviter la perte de certains avantages en dépit de l'absence de modification du niveau de revenus. Ainsi, le seuil de revenu fiscal de référence en-dessous duquel un foyer fiscal peut bénéficier de la PPE pourrait être revalorisé. L'ampleur de la revalorisation des barèmes devrait toutefois être calculée avec précision pour garantir l'absence d'élargissement des dispositifs concernés. Une autre solution, transitoire, consisterait à maintenir les avantages dont ont bénéficié certains contribuables l'année passée pendant une durée déterminée. Par exemple, la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a prévu le maintien en 2014 de l'exonération de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public pour les personnes de condition modeste âgées de plus de 60 ans ou veuves qui en bénéficiaient en 2013, notamment afin de neutraliser l'effet de la fiscalisation des majorations de pension pour charges de famille et de la suppression de la demi-part des « veuves de guerre ». Une telle mesure de maintien, sans tenir compte des éventuelles hausses de revenus d'une année sur l'autre, présente néanmoins le désavantage d'être peu ou mal ciblée.

La volonté de neutraliser les effets indirects de la suppression de la déductibilité de la CSG, en particulier pour les contribuables à revenus modestes, pourrait donc compliquer la mise en œuvre de cette réforme. Cette difficulté renvoie à « *l'articulation non maîtrisée entre les différents dispositifs socio-fiscaux en bas de barème* »<sup>3</sup>, clairement identifiée par Dominique Lefebvre et François Auvigne comme l'un des principaux défauts de notre système socio-fiscal. Selon ces mêmes auteurs, « *seule une réforme globale, intégrant les interactions entre ces dispositifs multiples pourrait aller au bout de la mise en cohérence du système socio-fiscal en bas de barème* »<sup>4</sup>. Sur le fondement de ces travaux, une réforme du « bas de barème » de l'IR, visant notamment à lutter contre les effets de seuils, a été annoncée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015.

### **1.1.3. Des efforts spécifiques en matière de communication et de pédagogie pour garantir l'acceptabilité de la mesure**

En imposant une part plus importante de revenus non perçus, la généralisation de la non-déductibilité de la CSG pourrait se heurter à l'incompréhension des ménages, en particulier ceux qui seraient significativement perdants. La part de CSG non déductible étant aujourd'hui minoritaire (environ 30 % de la CSG acquittée en moyenne), elle demeure relativement peu perceptible pour les ménages. Mais un décalage plus important entre les revenus soumis à l'impôt et les revenus effectivement perçus serait certainement mal accepté en l'absence de mesures d'accompagnement.

Même dans l'hypothèse d'une neutralisation des effets de la mesure par une baisse équivalente des taux de CSG ou par une refonte du barème de l'IR, des efforts de pédagogie devraient être fournis pour expliquer les facteurs de simplification de la réforme (fin du dédoublement du taux de CSG) et sa contribution au renforcement de la progressivité du système d'imposition.

---

<sup>3</sup> Dominique Lefebvre, François Auvigne, « Rapport sur la fiscalité des ménages », avril 2014, p. 36.

<sup>4</sup> Ibid., page 37.

Enfin, une montée en charge progressive de la réforme ou une annonce suffisamment en amont permettraient d'éviter les effets de « mauvaise surprise » des contribuables et, éventuellement, d'adapter leurs comportements en conséquence – par exemple en prolongeant leur activité pour les personnes proches de la retraite anticipant une perte de taux réduit ou d'exonération de CSG. Dans tous les cas, la garantie d'une certaine visibilité sur l'évolution du niveau des prélèvements obligatoires dans les années à venir apparaît souhaitable.

## 1.2. Le rapprochement des assiettes de l'IR et de la CSG

Dans le cas d'une fusion de l'IR et de la CSG, la définition de l'assiette du nouvel impôt constitue une étape décisive. D'un point de vue pratique, la transition vers une imposition unique à assiette large interviendrait nécessairement par étapes. Deux modalités principales sont couramment identifiées : un rapprochement à partir de l'assiette de la CSG et un rapprochement à partir de l'assiette de l'IR.

### 1.2.1. L'alignement sur l'assiette de la CSG

Cette option correspond à la proposition de l'ouvrage « *Pour une révolution fiscale* » de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez et au premier scénario de mise en œuvre du rapport inter-administratif de 2012 relatif à la fusion de l'IR et de la CSG. Elle consiste à poser l'assiette actuelle de la CSG – brute des cotisations sociales et nette des frais professionnels pour les revenus d'activité – comme base du nouvel impôt sur le revenu. L'assiette de la CSG étant significativement plus large que celle de l'IR (respectivement 1 150 milliards d'euros contre 850 milliards d'euros en 2010), cette voie semble, à première vue, plus commode pour mettre en place le nouvel impôt fusionné. Il s'agit également de l'option la plus favorable d'un point de vue économique.

Compte tenu des différences actuelles d'assiette, une fusion à partir de la CSG impliquerait notamment l'intégration dans la base du nouvel impôt des cotisations salariales de sécurité sociale, de l'ensemble des revenus de l'épargne salariale<sup>5</sup>, des contributions des employeurs à la prévoyance<sup>6</sup> et aux retraites supplémentaires, des indemnités journalières de longue maladie et d'accident du travail, des produits de jeux représentatifs des gains de joueurs ainsi que de certains produits de placement (plan et compte épargne logement, plan d'épargne en actions, assurance-vie).

Au-delà de la question des transferts entre contribuables et de leur gestion, plusieurs étapes préalables devraient être envisagées avant de procéder au basculement d'assiette.

---

<sup>5</sup> Y compris, depuis le 28 septembre 2012, les options sur actions et les actions distribuées à titre gratuit.

<sup>6</sup> Hors contribution de l'employeur aux frais de santé, déjà réintégrée dans l'assiette de l'IR par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Tout d'abord, un réexamen attentif des différentes « niches sociales » en matière de CSG serait souhaitable, même si celles-ci sont peu nombreuses. Comme l'a récemment analysé la Cour des comptes<sup>7</sup>, les exonérations et exemptions d'assiette sont résiduelles pour les revenus d'activité (certains avantages en nature, les rémunérations des apprentis, des stagiaires de la formation professionnelle, des volontaires civils) et pour les revenus du capital (les intérêts des livrets d'épargne réglementée, les produits de cession d'or, de métaux précieux et d'œuvres d'art, abattement sur les plus-values immobilières à partir d'une certaine durée de détention). Une attention particulière devrait également être accordée aux quelques éléments de revenu exclus de l'assiette de la CSG mais inclus dans celle de l'IR, principalement les rémunérations des apprentis sous contrat<sup>8</sup> et des stagiaires de la formation professionnelle. S'agissant de l'exonération spécifique de CSG pour les titulaires de revenus de remplacement les plus modestes, la question se pose en des termes différents dans la mesure où ces contribuables sont en principe également exonérés d'IR (et de taxe d'habitation). Le maintien d'un traitement spécifique pour les retraités et les chômeurs constituerait toutefois un point d'arbitrage central en cas de fusion.

**Tableau 1 : Comparaison des assiettes de l'IR et de la CSG**

	<b>IR</b>	<b>CSG</b>
<b>Revenus d'activité</b>		
Salaires	X	X
Cotisations sociales	-	X
Intéressement et participation	-	X
Contributions employeurs prévoyance, retraite supplémentaire	Uniquement frais de santé	X
Indemnités de rupture au-delà du montant légal ou conventionnel	-	X
<b>Revenus d'activité non-salariaux</b>		
Bénéfice	X	X
Cotisations sociales	-	X
<b>Revenus de remplacement</b>		
Pensions de retraite et allocations chômage	X	X (Au-dessus d'un certain niveau de revenus)
Indemnités journalières longue maladie	-	X
Indemnités journalières accidents du travail	-	X
<b>Revenus du capital</b>		
Revenus de placement	X	X
Dividendes	X (Avec abattement de 40 %)	X
Épargne-logement	-	X
Assurance-vie	- (En l'absence de rachat)	X
Livrets réglementés	-	-
Revenus fonciers nets	X	X
<b>Produit des jeux</b>	-	X
<b>Prestations familiales</b>	-	-

<sup>7</sup> Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, « L'apport de la contribution sociale généralisée au financement de la sécurité sociale », septembre 2013.

<sup>8</sup> Les salaires versés dans le cadre d'un contrat d'apprentissage bénéficient toutefois d'une exonération d'IR de 17 163 euros en 2013.

Ensuite, dans l'hypothèse d'une intégration de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) dans le champ de la fusion, il conviendrait de trancher la question de l'inclusion ou non des prestations familiales dans l'assiette du nouvel impôt. Les prestations familiales<sup>9</sup> sont en effet assujetties à la CRDS tandis qu'elles sont exclues des assiettes de la CSG et de l'IR, ce qui correspond à une différence d'assiette d'environ 79 milliards d'euros (y compris aides au logement). Revenir sur le principe du non-assujettissement des prestations familiales aux principaux impôts sur le revenu que sont la CSG et l'IR serait peu opportune du point de vue de l'acceptabilité et de la lisibilité de la réforme.

Afin de faciliter la transition vers une assiette brute de cotisations de sécurité sociale pour le nouvel impôt fusionné, des réflexions pourraient être engagées, conjointement avec les partenaires sociaux, sur une convergence des règles en matière de cotisations sociales entre salariés d'une part et non-salariés d'autre part. En effet, les travaux menés par l'administration dans le cadre du rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion de l'IR et de la CSG soulignent que la principale difficulté pour définir une assiette d'imposition commune tient à la grande variété des règles d'assiette et de taux entre régimes de protection sociale. Celles-ci dépendent principalement du régime de protection sociale, du statut et de la profession exercée ; les différences d'assiette brute sont ainsi très marquées à la fois entre salariés et non-salariés, mais aussi au sein des salariés et des travailleurs indépendants. L'atténuation progressive des écarts entre assiette brute et assiette nette pour chacune de ces grandes catégories d'actifs constitue une piste pour lever partiellement l'obstacle identifié par le rapport inter-administratif de 2012 du caractère « *non maîtrisé* » des transferts et de « *l'absence d'adéquation aux objectifs possibles d'une réforme fiscale* ». Néanmoins, un tel chantier serait particulièrement lourd à mettre à œuvre et difficilement acceptable par les assurés – sauf à aligner à la baisse les taux et les assiettes de cotisations, ce qui paraît peu probable dans un contexte de déséquilibre financier de nombreux régimes sociaux.

Éventuellement, une fusion *a minima*, consistant à utiliser une assiette nette de cotisations de sécurité sociale et à intégrer uniquement les autres éléments de revenus actuellement soumis à la CSG permettrait de minimiser les difficultés liées à la diversité des règles de cotisations sociales. En réduisant de plus de 170 milliards d'euros l'assiette du nouvel impôt, cette option pourrait toutefois remettre en question l'opportunité d'une fusion de l'IR et de la CSG. Les deux autres modes de prise en compte des cotisations sociales envisagés dans le rapport inter-administratif de 2012 – revenu net des cotisations contributives et/ou réintégrant les cotisations patronales – semblent également présenter des inconvénients d'un point de vue pratique. Selon l'analyse du rapport inter-administratif, une assiette définie par rapport au revenu net des cotisations contributives se heurterait au partage nécessairement arbitraire entre cotisations contributives et non contributives selon le régime de protection sociale, tandis qu'une assiette réintégrant les cotisations patronales soulèverait la question du traitement des dispositifs d'allègement de cotisations patronales. Néanmoins, une assiette nette des cotisations contributives pourrait être mieux acceptée par les contribuables. En évitant la double imposition des cotisations contributives et des revenus différés auxquels elles donnent droit, cette assiette serait en conformité avec la logique prévalant actuellement en matière d'IR : l'exonération des cotisations sociales de l'assiette de l'IR se justifie en principe par le caractère imposable, « à la sortie », des revenus issus des cotisations.

Enfin, en l'absence d'évolution des règles constitutionnelles, les analyses juridiques<sup>10</sup> indiquent que la construction d'un nouvel impôt sur le revenu à partir de la CSG exigerait au préalable une transformation de cette dernière en un prélèvement progressif, global et familialisé, ce qui suppose l'adaptation des modalités de recouvrement des cédules de CSG prélevées à la source (cf. *infra*).

---

<sup>9</sup> Prestation d'accueil du jeune enfant, allocations familiales, complément familial, allocation de logement, allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire, allocation journalière de présence parentale.

<sup>10</sup> Cf. Jean-Luc Matt, « Le cadre juridique des réformes de l'IR et de la CSG », juin 2014.

### 1.2.2. L'absorption de la CSG par l'IR

Cette option correspond au scénario B de l'étude réalisée par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) en 2006 et au deuxième scénario de mise en œuvre du rapport inter-administratif de 2012. Elle consiste à élargir progressivement l'assiette de l'IR afin de tendre vers une assiette cible, proche de celle de la CSG. Ce mode de rapprochement des assiettes pourrait se décomposer en cinq grandes étapes, dont certaines pourraient être mises en œuvre de façon concomitante.

Une première étape pour combler les écarts d'assiette entre l'IR et la CSG pourrait être la suppression de la déductibilité partielle de la CSG. D'après les résultats des micro-simulations présentés dans le rapport particulier d'Annabelle Mourougane, cette mesure accroîtrait les recettes d'IR d'environ 10 milliards d'euros. Comme indiqué plus haut, la généralisation de la non-déductibilité de la CSG pourrait toutefois se heurter à l'incompréhension des contribuables. Cet argument avait d'ailleurs amené le député Didier Migaud, dans son rapport d'information de 2007, à considérer la non-déductibilité totale de la CSG non pas comme un préalable mais plutôt comme une conséquence d'une fusion : « *la non-déductibilité étant mal acceptée psychologiquement par les contribuables – car elle aboutit à imposer un revenu non perçu – il est plus simple d'atteindre le même résultat par une fusion* »<sup>11</sup>. À l'inverse, on peut supposer que la suppression de la déductibilité partielle de la CSG aurait davantage de chances d'être acceptée si elle était présentée comme une première étape en vue d'une fusion et neutralisée par une baisse des taux de CSG.

Parallèlement, le processus de réduction du nombre et du montant des dépenses fiscales devrait être approfondi et accéléré. Comme indiqué dans la première partie du présent rapport particulier, environ 190 mesures dérogatoires sont actuellement rattachées à l'IR, pour un coût global de plus de 33 milliards d'euros. Plusieurs méthodes sont utilisées pour limiter la dynamique des dépenses fiscales : un encadrement par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, la mise en place de conférences fiscales dans le cadre de la préparation du budget, qui fournissent l'occasion d'une revue annuelle et peuvent le cas échéant, conduire à la suppression de certaines dépenses fiscales, ou encore des outils plus transversaux comme le recours au « rabet » (réduction homothétique de x % des avantages fiscaux à l'IR) ou le plafonnement global des dépenses fiscales. Pour réduire de façon significative les écarts d'assiette par rapport à la CSG, la suppression des dépenses fiscales inefficaces et/ou de faible portée devrait être la méthode privilégiée, sur le fondement de nouvelles évaluations. Les dépenses fiscales faisant également office d'instruments de politique économique, leur disparition totale apparaît peu réaliste voire, pour certaines, peu souhaitable. Les crédits et réductions d'impôt accordés aux particuliers pour l'emploi d'un salarié à domicile contribuent par exemple à soutenir ce secteur et à limiter le travail dissimulé. Ainsi, la suppression progressive d'une série de dépenses fiscales pourrait être complétée par un renforcement du ciblage des dépenses fiscales jugées efficaces ainsi que par un durcissement du niveau et du champ d'application du mécanisme de plafonnement global.

---

<sup>11</sup> Rapport d'information n° 3779 (XII<sup>ème</sup> législature) fait par Didier Migaud au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG, page 125.

Une troisième étape du rapprochement des assiettes des deux impositions pourrait être la modification des règles de prise en compte des frais professionnels. En matière d'IR, les contribuables ont le choix entre une déduction forfaitaire de 10 % du montant net des rémunérations perçues et la déduction des frais réels (sous réserve de leur justification). Pour la CSG, les frais professionnels sont obligatoirement déduits de manière forfaitaire (1,75 %) pour les salaires et revenus assimilés dans la limite de quatre fois le montant du plafond de la sécurité sociale<sup>12</sup>, tandis que les non-salariés peuvent déduire leurs frais réels. Les analyses juridiques indiquent que la suppression totale de la déduction forfaitaire des frais professionnels serait certainement jugée inconstitutionnelle et que le taux de 1,75 % retenu pour la CSG correspond à un niveau plancher<sup>13</sup>. L'abattement forfaitaire de 10 % applicable pour l'IR pourrait donc vraisemblablement être rapproché de celui existant pour la CSG (sans toutefois descendre en-dessous du niveau moyen de déduction réelle des frais professionnels applicable aux indépendants). Les montants minimum et plafond de la déduction forfaitaire devraient alors être revus en conséquence. Par ailleurs, la modification de la prise en compte des frais professionnels pour les actifs soulèverait la question du devenir de l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite existant en matière d'IR, qui concerne environ 7 millions de foyers fiscaux, et qui n'a pas d'équivalent en matière de CSG (celle-ci est toutefois en partie compensée par l'existence d'exonérations et de taux réduits pour les revenus de remplacement assujettis à la CSG).

Un pas supplémentaire vers l'absorption de la CSG par l'IR serait l'intégration des cotisations de sécurité sociale payées par les salariés et les non-salariés. Au regard des difficultés de prévision des transferts consécutifs à cette modification (cf. *supra*), cette étape pourrait intervenir plutôt en aval du processus de transformation d'assiette.

Concernant la prime pour l'emploi (PPE) et la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA), le rapport inter-administratif de 2012 souligne qu'un scénario de fusion à l'issue d'une évolution préalable de l'assiette de l'IR rendrait difficile une réforme de la PPE et/ou du RSA « activité » avant l'étape finale de la fusion. Dans tous les cas, une réforme de ces dispositifs en faveur de la reprise d'activité serait nécessaire dans la mesure où la PPE fait partie intégrante de l'IR et que cette dernière est articulée avec le RSA « activité ». La fusion de l'IR et de la CSG serait alors l'occasion de remédier aux défauts largement reconnus de ces deux dispositifs (manque de ciblage, décalage dans le temps, déformation du barème pour la PPE ; non recours pour le RSA « activité »)<sup>14</sup> soit en intégrant la PPE et le RSA « activité » dans le barème, soit en maintenant un dispositif spécifique de soutien à l'activité en dehors de l'impôt fusionné. À court terme, la décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014 du Conseil constitutionnel ayant censuré l'instauration d'une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale, le remplacement de la PPE par une baisse des cotisations salariales n'apparaît plus praticable. Le projet d'une fusion de la PPE et du RSA « activité » a cependant été réaffirmé par le Gouvernement. Sa première étape devrait consister en la suppression de la PPE dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015. Le lancement prochain de cette réforme pourrait ainsi, à terme, faciliter la mise en cohérence de ces deux impositions.

Tout au long du processus d'élargissement d'assiette de l'IR, le barème de l'IR pourrait être graduellement ajusté afin de maintenir son rendement constant, en fonction des éventuelles modifications apportées à la CSG en parallèle (par exemple, dans le cas de l'alignement de son assiette sur l'assiette cible du nouvel impôt). De plus, l'élargissement de la base de l'IR nécessiterait de mettre en place des dispositifs pour neutraliser ou lisser les effets indirects de la réforme liés aux dispositifs fiscaux et sociaux subordonnés à une condition de revenu fiscal de référence, de revenu imposable ou de cotisation d'impôt (cf. *supra*).

Enfin, à l'issue de la phase de rapprochement des assiettes, le passage à la retenue à la source pour le nouvel impôt sur le revenu pourrait être envisagé.

---

<sup>12</sup> Soit 150 192 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>13</sup> Jean-Luc Matt, *op.cit.*, page 19.

<sup>14</sup> Cf. *Rapport au Premier ministre établi par Christophe Sirugue*, « Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes », 2013.

## 2. Les modalités de recouvrement et de collecte

### 2.1. Les adaptations nécessaires en cas de CSG progressive

Si la CSG devenait globalement progressive, les analyses juridiques concluent que celle-ci devrait être familialisée et tenir compte de l'ensemble des revenus du foyer fiscal. Une telle réforme exigerait donc des aménagements des modalités actuelles de liquidation, de recouvrement et de collecte de la CSG, en particulier pour ses composantes qui font l'objet d'un prélèvement à la source.

#### 2.1.1. Une problématique différente selon les types de revenus

Depuis la création de la CSG, chacune des contributions constituant cette imposition est collectée et recouvrée selon des modalités différentes :

- la CSG sur les revenus salariaux et les revenus de remplacement est recouvrée par voie de retenue à la source par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale (Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF)). Par exception, la CSG sur les revenus d'activité des travailleurs indépendants est payée directement par le redevable, suite à l'émission d'un appel de cotisation et avec un système d'acomptes pour les artisans et commerçants ;
- la CSG sur les produits de placement est précomptée par les établissements payeurs (établissements financiers, entreprises pour les dividendes) dans le cadre d'un prélèvement à la source et gérée par la DGFIP ;
- la CSG sur les revenus du patrimoine est recouvrée par voie de rôle par la DGFIP et, depuis 2013, par le biais d'une déclaration et d'un avis d'imposition commun à l'IR ;
- la CSG sur les jeux, créée en 1997, est retenue à la source, suivant des circuits différents selon les cas.

Au moment de la création de la CSG, le choix d'un recouvrement différencié selon le type de revenus avait été fait pour utiliser au maximum les circuits et les organismes existants, en particulier ceux recouvrant des prélèvements sur des assiettes proches<sup>15</sup>. Dans l'hypothèse d'une transformation de la CSG en une imposition globalement progressive – comme dans celle d'une fusion de l'IR et de la CSG – le recouvrement pourrait vraisemblablement continuer d'être différencié par cédule, dans la mesure où « *le contrôle constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, selon les différents types de revenus, s'appliquerait au regard de l'imposition globale (...) mais serait nécessairement beaucoup plus restreint au stade des modalités de recouvrement de l'impôt fusionné* »<sup>16</sup>.

L'application d'un barème progressif aux revenus assujettis à la CSG sur les revenus du patrimoine serait certainement la plus simple à mettre en œuvre, dans la mesure où celle-ci est recouvrée et contrôlée selon les mêmes règles qu'en matière d'IR, à partir d'une déclaration regroupant l'ensemble des revenus, et qu'aucun tiers n'intervient dans le recouvrement, opéré par l'administration fiscale.

---

<sup>15</sup> Conseil des impôts, XIV<sup>ème</sup> rapport au Président de la République, « La contribution sociale généralisée », 1995, page 65.

<sup>16</sup> Jean-Luc Matt, op.cit., page 43.

De façon générale, la mise en œuvre d'une CSG progressive serait plus complexe pour les contributions prélevées à la source. Pour respecter les exigences constitutionnelles en matière d'impôt progressif, il serait en effet nécessaire de porter à la connaissance du tiers payeur (employeur, organisme de sécurité sociale, établissement financier) les informations lui permettant d'appliquer le taux du barème progressif correspondant à la situation familiale et financière de chaque individu. Se poserait alors immédiatement les questions du circuit de transmission d'informations à mettre en place – en faisant intervenir le contribuable ou l'administration fiscale – et du respect de la vie privée. Sur ce point, le CPO a indiqué, dans le rapport de février 2012 relatif aux prélèvements à la source, que la communication au tiers payeur d'un taux synthétique d'imposition, calculé par l'administration fiscale, serait la meilleure option pour garantir la confidentialité des informations du contribuable vis-à-vis du tiers payeur. En outre, cette modalité présenterait l'avantage de limiter la charge de gestion pour le tiers payeur. À l'inverse, un système où il devrait procéder lui-même au calcul du taux d'imposition pour chaque contribuable augmenterait considérablement la charge de gestion pour le tiers payeur.

Les questions soulevées par la mise en œuvre d'une CSG progressive se posent toutefois en des termes différents pour la contribution sur les revenus de remplacement, déjà en partie progressive. Dans le système actuel, l'administration fiscale transmet aux caisses de retraite les informations nécessaires relatives aux revenus perçus en  $n-2$  (code « imposé ou « affranchi », « exonéré » ou recouvré », rectifications apportées par le contribuable ou les services fiscaux, situation de famille du foyer fiscal, revenu brut global...) pour déterminer le taux de prélèvement à appliquer au titre de la CSG sur les pensions de retraite versées l'année  $n$ . Les contribuables, qui devaient à l'origine transmettre leur avis d'imposition aux organismes verseurs, bénéficient automatiquement de l'exonération ou du taux réduit de CSG auxquels ils peuvent prétendre. La procédure automatisée de transfert des données fiscales (TDF) entre l'administration fiscale et les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale facilite la transmission de ces données (même si le transfert ne se fait pas en temps réel). L'accroissement de la progressivité de la CSG sur les revenus de remplacement ne poserait donc pas de difficulté majeure en termes de gestion et de collecte, les procédures nécessaires étant déjà en place. Concernant la liquidation, l'utilisation de taux standards limiterait la charge de travail supplémentaire pour les organismes verseurs, mais des taux évoluant de manière linéaire en fonction du revenu fiscal de référence seraient préférables pour limiter les effets de seuil, actuellement très importants.

Pour la CSG sur les produits de placement, il serait possible de s'inspirer du système mis en place dans le cadre de l'imposition au barème progressif de l'IR des dividendes et des produits de placement à revenu fixe. La loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a en effet prévu pour ces revenus la mise en place d'un système d'acompte à taux fixe sur l'impôt sur le revenu payé l'année suivante, avec une régularisation à la liquidation et la possibilité d'être dispensés d'acompte pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence est inférieur un certain seuil sur présentation à l'établissement payeur des intérêts de leur dernier avis d'imposition. Ce système d'acompte pourrait être transposé pour la CSG sur les produits de placement due sur les revenus de l'année  $n$ , ce qui réduirait la charge de travail supplémentaire pour les tiers payeurs et minimiserait l'adaptation des systèmes d'information.

### **La procédure de transfert des données fiscales (TDF)**

La procédure de transfert de données fiscales dite « TDF » a été créée par le décret n° 2002-771 du 3 mai 2002, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Elle permet aux agents des administrations fiscales de communiquer, sur support informatique, aux organismes et services chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale ou d'un régime de retraite complémentaire obligatoire les informations fiscales nécessaires :

- à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des droits aux prestations ;
- au calcul des prestations ;
- à l'appréciation des conditions d'assujettissement aux cotisations et contributions ;
- à la détermination de l'assiette et du montant des cotisations et contributions ainsi qu'à leur recouvrement ;
- au recouvrement des prestations indûment versées ;
- à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des prestations versées dans le cadre de leur mission légale en matière d'action sanitaire et sociale ;
- au calcul des prestations versées dans le cadre de leur mission légale en matière d'action sanitaire et sociale.

L'article L. 152 du code des procédures fiscales précise que le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) peut être utilisé pour les demandes, échanges et traitement nécessaires à la communication des informations concernant des personnes physiques.

La procédure est mise en œuvre dans le cadre d'un centre serveur unique dénommé « Centre national de transfert de données fiscales » (CNTDF), hébergé par la DGFIP. Il effectue les opérations liées à la gestion des transferts informatisés des informations demandées par les organismes sociaux. Ces opérations consistent, d'une part, à recevoir les demandes des organismes adhérents à la procédure et à communiquer à la DGFIP les interrogations correspondantes, et d'autre part, à répartir et adresser les réponses reçues.

*Source : décret n° 2002-771 du 3 mai 2002 portant création d'une procédure de transfert des données fiscales ; article L. 152 du code des procédures fiscales.*

S'agissant de la CSG sur les revenus d'activité des indépendants, calculée et recouvrée par les URSSAF, la mise en place d'un barème progressif nécessiterait, comme dans les autres cas, l'adaptation du système de liquidation mis en place par ces organismes. Il convient de noter la généralisation, depuis 2011, de la procédure automatisée de transfert de données fiscales entre la DGFIP et l'ACOSS pour le calcul des cotisations et contributions sociales des assurés relevant du régime social des indépendants (RSI). À la demande de l'ACOSS, sont notamment transmises les informations concernant les traitements et salaires, et les revenus et plus-values des professions non salariées, issues des déclarations de revenus de l'année *n-1*. L'existence de cette procédure tendrait certainement à faciliter la mise en œuvre d'une CSG progressive, sous-réserve de l'extension du périmètre des informations échangées, de son acceptation par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et de l'adaptation du système d'information de l'ACOSS.

Les questions soulevées par l'adaptation des modalités de liquidation et de recouvrement de la CSG sur les revenus salariaux étant les plus importantes, compte tenu de la place des salaires dans l'assiette de cette imposition (environ 60 %), elles font l'objet de développements spécifiques ci-après.

### 2.1.2. Une réforme techniquement possible mais potentiellement lourde à mettre en œuvre pour les revenus salariaux

Pour une contribution retenue à la source comme l'est la CSG sur les revenus salariaux, l'instauration d'un barème progressif conduirait à modifier la relation bilatérale entre les employeurs, remplissant le rôle de tiers payeur, et les URSSAF, chargées de collecter l'imposition. Comme indiqué précédemment, l'introduction dans ce schéma du salarié-contribuable, afin qu'il communique au tiers payeur les informations relatives à l'ensemble de ses revenus et à sa situation familiale, apparaît peu envisageable. Ceci pourrait créer des tensions entre employeurs et salariés et risquerait de porter atteinte au principe de respect de la vie privée. L'intervention de l'administration fiscale, chargée de transmettre des données agrégées au tiers payeur, serait alors nécessaire.

De façon schématique, dans le cas du maintien d'une retenue à la source cédulaire pour les revenus salariaux, trois grandes modalités d'adaptation du système actuel de recouvrement et de collecte seraient envisageables :

- la reproduction du système utilisé pour les revenus de remplacement, avec la transmission par l'administration fiscale à l'employeur des informations relatives à la situation du contribuable en  $n-2$ , nécessaires pour déterminer le taux de prélèvement. Comme évoqué précédemment, ce système serait difficilement transposable à la CSG sur les salaires car il augmenterait la charge de travail pour les employeurs, qui devraient calculer eux-mêmes le taux applicable, et poserait des problèmes liés à la confidentialité des données fiscales. De plus, il instaurerait un décalage important entre le revenu perçu par le contribuable en  $n$  et l'imposition prélevée au même moment, calculée sur des bases de  $n-2$  ;
- la mise en place d'un système d'acompte de CSG, prélevé à la source par les entreprises et reversé aux URSSAF, assorti d'une régularisation en  $n+1$  établie hors du champ du prélèvement à la source par l'administration fiscale, directement en relation avec le contribuable. Cette option tendrait toutefois à complexifier le prélèvement pour le contribuable par rapport à une retenue à la source intégrale ;
- l'instauration d'un système similaire d'acompte et de régularisation en  $n+1$  mais avec une régularisation opérée par le tiers payeur, en lien avec les URSSAF et l'ACOSS, auxquelles les informations nécessaires seraient transmises par l'administration fiscale. Dans ce cas, le contribuable continuerait de bénéficier des avantages du prélèvement à la source, mais ceci se traduirait par une charge accrue pour le tiers payeur ainsi que pour l'ACOSS et les URSSAF.

Un paramètre important dans l'adaptation du système de liquidation en cas d'instauration d'une CSG progressive est le système de taux. Un système de taux personnalisé (par exemple à partir du taux synthétique) en fonction de la situation de chaque salarié présenterait l'avantage de limiter les régularisations mais serait plus difficile à gérer pour l'employeur et complexifierait le processus de paie. Il pourrait également soulever des questions de confidentialité. Un système de taux progressifs déterminés selon un barème (par exemple, similaire au barème utilisé pour les allègements généraux de cotisations sociales) serait plus simple à mettre en œuvre pour les employeurs et limiterait les problèmes de confidentialité. En revanche, il entraînerait des régularisations plus importantes et accroîtrait le risque de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques en cas d'effet de trésorerie disproportionné.

S'agissant de la charge de travail et du coût de mise en œuvre d'une CSG progressive pour les entreprises, ceux-ci varieraient donc principalement en fonction du système de taux adopté et de leur implication ou non dans la régularisation en tant que tiers payeur. L'instauration d'un barème progressif sur les salaires assujettis à la CSG impliquerait *a minima* une modification des logiciels de paie, ce qui suppose de prévoir en amont un délai suffisant pour que les éditeurs de logiciels de paie et les entreprises puissent adapter leurs systèmes<sup>17</sup>. Concernant le coût lié à la modification des logiciels et des processus de paie, celui-ci pourrait être acceptable s'il n'excède pas les avantages de trésorerie retirés par les entreprises du fait du décalage entre la date de prélèvement de la CSG sur les salaires versés en fin de mois et l'échéance de paiement à l'URSSAF (le 5, le 15 ou le 25 du mois suivant selon la taille de l'entreprise, voire chaque trimestre). Le coût pour les entreprises lié à la complexification de la retenue à la source d'un impôt progressif pourrait même être compensé par l'accroissement des gains de trésorerie en cas de prélèvement à la source de montants plus importants à la suite d'une fusion de l'IR et de la CSG.

Enfin, il convient de signaler, qu'à l'horizon 2016-2017, la généralisation de la Déclaration sociale nominative (DSN) pourrait faciliter la mise en œuvre d'une CSG progressive. Tout d'abord, la DSN pourrait être utilisée pour les éventuelles déclarations des tiers payeurs à l'administration des opérations effectuées, ce qui permettrait d'alléger les obligations déclaratives des entreprises. Ensuite, la DSN permettra notamment de faire correspondre le numéro d'inscription au répertoire (NIR) d'un salarié avec l'ensemble des revenus salariaux perçus. Grâce à ces informations, il serait donc possible à l'ACOSS et aux URSSAF d'avoir directement connaissance de l'ensemble des revenus salariaux perçus par chaque cotisant. Les potentialités offertes par cette nouvelle procédure permettraient-elles de se passer de l'intervention de l'administration fiscale et ainsi de préserver la relation bilatérale entre l'employeur et l'URSSAF? On peut en douter, dans la mesure où la jurisprudence constitutionnelle exige qu'une imposition progressive tienne compte de l'ensemble des revenus du foyer fiscal, et non des seuls revenus salariaux de l'un de ses membres.

Une adaptation conséquente du système d'information de l'ACOSS serait dans tous les cas nécessaire pour exploiter pleinement les potentialités de la DSN, ce qui se traduirait nécessairement par un coût supplémentaire. En effet, si une intégration de la DSN est prévue dans le cadre de la refonte du système d'information de l'ACOSS (baptisé « Clé-a » et dont le déploiement est prévu en 2020), l'utilisation opérationnelle des données de la DSN afin de recouvrir une CSG progressive impliquerait de nouvelles modifications du système d'information.

#### **La déclaration sociale nominative (DSN)**

Créée par la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, la DSN est appelée à se substituer progressivement à la quasi-totalité des déclarations sociales transmises par les entreprises, via un canal unique.

Le déploiement de la DSN est prévu en plusieurs étapes :

- une phase de volontariat, opérationnelle depuis début 2013, qui permet aux employeurs de transmettre la DSN en remplacement de quatre déclarations (l'attestation de salaire pour le versement des indemnités journalières, l'attestation employeur destinée à Pôle emploi, la déclaration et l'enquête de mouvement de main d'œuvre, la radiation des contrats groupe pour les contrats en assurance complémentaire et supplémentaire) ;

---

<sup>17</sup> À titre d'exemple, un délai de six mois avait été estimé nécessaire pour adapter les logiciels de paie et les systèmes d'information en vue de la mise en place de la réduction dégressive de cotisations salariales, proposée dans le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 et censurée par le Conseil constitutionnel.

- une étape intermédiaire, destinée à sécuriser l'échéance de généralisation et d'éviter le basculement tardif d'un trop grand nombre d'entreprises, ajoutée par l'article 27 de la LFSS pour 2014, prévoit l'utilisation obligatoire de la DSN en 2015 pour les plus grandes entreprises. Le décret du 24 septembre 2014 fixe cette date d'obligation anticipée au 1er avril 2015 (pour les paies effectuées à compter de cette date) et détermine les deux seuils à partir desquels s'appliquera cette obligation, appréciés en fonction du montant de cotisations et contributions sociales dues au titre de 2013, soit 2 millions d'euros pour les employeurs qui effectuent eux-mêmes les déclarations, et 1 million d'euros pour les employeurs ayant recours à un tiers déclarant, dès lors que ce tiers déclare pour l'ensemble de son portefeuille un montant de 10 millions d'euros. Le décret du 17 novembre 2014, qui organise les modalités de cette phase intermédiaire, ajoute aux déclarations des employeurs auxquelles la DSN se substitue, le bordereau récapitulatif des cotisations et contributions sociales, le tableau récapitulatif utilisé pour la régularisation des cotisations sociales de l'année civile, la déclaration des effectifs auprès des organismes du recouvrement compétents pour le régime général de sécurité sociale, le relevé mensuel des contrats de travail temporaires ainsi que les attestations de salaires pour l'assurance maladie au titre des accidents et des maladies d'origine professionnelle ;

- la généralisation la DSN pour tous les employeurs au 1er janvier 2016, confirmée lors du conseil des ministres du 3 décembre 2014, permettra de simplifier radicalement la gestion de la paie et la lecture du bulletin de paie. Celle-ci se substituera à la quasi-totalité des déclarations sociales et permettra de réduire de 75% les informations demandées aux entreprises.

Le gain potentiel de cette réforme est estimé à 8 euros par mois et par salarié pour chaque entreprise, soit un potentiel d'économies de 1,6 milliard d'euros par an.

Source : ACOSS

### 2.1.3. La CSG progressive : une première étape vers la fusion de l'IR et de la CSG ?

Parmi les modalités d'adaptation du système de recouvrement et de collecte envisageables en cas d'instauration d'une CSG progressive sur les salaires, l'option consistant en un système d'acompte et de régularisation en  $n+1$  par l'administration fiscale tendrait à rapprocher les modalités de recouvrement de la CSG de celles de l'IR. De ce point de vue, elle ne présenterait aucun avantage pour les contribuables en termes de simplification de leurs démarches, ainsi qu'une surcharge de travail pour l'administration fiscale.

En revanche, cette option pourrait-elle constituer une première étape logique en vue d'une fusion de l'IR et de la CSG ? Elle fait en effet écho au troisième scénario de mise en œuvre d'une fusion, présenté dans le rapport inter-administratif de 2012, dans lequel la CSG rendue progressive deviendrait un acompte de l'IR. Celui-ci correspond en réalité à une fusion par absorption de la CSG par l'IR, avec un prélèvement à la source de l'impôt fusionné et une régularisation globale l'année suivante.

Les analyses juridiques indiquent que « *la perception d'un acompte sur des bases substantiellement distinctes de l'impôt définitivement dû serait susceptible d'entraîner des ruptures caractérisées d'égalité devant les charges publiques, de sorte qu'une harmonisation des assiettes serait en tout état de cause un préalable nécessaire à sa mise en œuvre* »<sup>18</sup>. Or le rapprochement des assiettes de l'IR et de la CSG par absorption de la seconde par le premier serait nécessairement un processus long, notamment en raison des nombreuses dépenses fiscales et des enjeux redistributifs liés à l'intégration des cotisations sociales (cf. *supra*). Dans le cas où le législateur déciderait d'instaurer une CSG progressive en vue d'une fusion, il serait donc préférable d'entamer en parallèle le processus de rapprochement des assiettes. En tout état de cause, et compte tenu des délais nécessaires pour l'adaptation des systèmes d'information et des logiciels de paie, le délai de mise en œuvre de deux ans (après un vote en  $n-1$ ), évoqué dans le rapport inter-administratif de 2012, apparaît sous-estimé.

<sup>18</sup> Jean-Luc Matt, op.cit., page 44.

La montée en puissance graduelle de la CSG devenue progressive et la diminution concomitante de l'impôt sur le revenu (scénario n° 1 du rapport inter-administratif) pourrait également être envisagée en vue de la fusion. En ce sens, la transformation de la CSG en un prélèvement progressif serait une première étape logique mais les transferts et les risques budgétaires seraient certainement plus difficiles à maîtriser, compte tenu du basculement plus « brutal » d'une assiette à l'autre. Surtout, la coexistence des deux prélèvements pendant la phase de transition pourrait être peu lisible pour les contribuables.

## **2.2. La mise en place d'un prélèvement à la source en cas d'imposition des revenus fusionnée**

Les questions de mise en œuvre soulevées par l'instauration d'un prélèvement à la source pour un impôt sur le revenu unique, issu d'une fusion de l'IR et de la CSG, rejoignent en partie les questions évoquées plus haut concernant l'instauration d'une CSG progressive. De plus, ce sujet a été traité de façon détaillée dans le rapport inter-administratif de 2012. Aussi, cette sous-partie synthétise-t-elle les options de mise en œuvre envisageables, tout en apportant l'éclairage des travaux récents du CPO (en février 2012) et du groupe de travail sur la fiscalité des ménages (au printemps 2014) relatifs à la retenue à la source de l'IR.

### **2.2.1. Des arguments moins nets en faveur d'une retenue à la source mais un abandon difficilement envisageable**

Les inconvénients du prélèvement par voie de rôle (décalage entre la formation des revenus et le prélèvement, démarches déclaratives) et la volonté de conserver la retenue à la source issue de la CSG militeraient *a priori* plutôt en faveur de l'instauration d'une retenue à la source pour le nouvel impôt fusionné. Toutefois, au vu des conclusions du rapport précité du CPO sur les prélèvements à la source ainsi que des travaux récents du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, les avantages de ce mode de recouvrement paraissent moins nets.

Premièrement, la modernisation du système fiscal observée ces dernières années a réduit certains des inconvénients du prélèvement par voie de rôle de l'IR pour le contribuable. La déclaration de revenu du contribuable est désormais largement pré-remplie par l'administration fiscale pour plus de 90 % des foyers fiscaux. Le recours à la télédéclaration par internet a connu une forte progression : 13,6 millions de foyers fiscaux ont utilisé cette modalité de déclaration en 2013. Les moyens de paiement acceptés se sont largement diversifiés (paiement direct en ligne, prélèvement automatique, à l'échéance, mensualisation). De plus, les particuliers disposent désormais d'un guichet unique pour leurs démarches depuis la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP), issue de la fusion entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Surtout, la mise en place d'un prélèvement à la source n'entraînerait pas pour autant la suppression de toute démarche déclarative pour le contribuable, ni l'adaptation en temps réel des prélèvements aux évolutions de la situation du contribuable. En effet, l'impossibilité de calculer le taux d'imposition en temps réel pour un impôt progressif, assis sur le revenu global et familialisé, impliquerait nécessairement le maintien de la déclaration annuelle de revenus, avec des régularisations en *n+1*. Le CPO, dans le rapport précité, considérait ainsi qu'« *il paraî[ssai]t illusoire d'escompter la mise en place d'une retenue à la source « parfaite » permettant un ajustement automatique du taux d'imposition aux variations de revenu du contribuable* »<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, « Prélèvements à la source et impôt sur le revenu », février 2012, page 149.

Deuxièmement, concernant l'impact sur les finances publiques, un prélèvement à la source aurait un intérêt limité en termes de gains de trésorerie. Selon les simulations réalisées pour le CPO, dans le cadre du rapport précité de 2012 relatif à la retenue à la source de l'IR, l'impact sur la trésorerie de l'État du lissage du calendrier de perception et de l'avancement d'un an de la base d'imposition pourrait même être nul. Les taux de recouvrement de la CSG et de l'IR sont quant à eux tous deux déjà très élevés : en 2013, le taux de paiement des impôts des particuliers a atteint 98,32 %<sup>20</sup>. Par ailleurs, depuis la création de la DGFIP et la modernisation de la gestion de l'administration fiscale, les gains de productivité à attendre d'une retenue à la source de l'IR sont faibles. La charge de travail de l'administration fiscale pourrait au contraire s'accroître durant la phase de mise en place d'une retenue à la source pour l'impôt fusionné.

Troisièmement, du point de vue de l'efficacité du pilotage de l'économie et selon les conclusions du CPO, le renforcement des stabilisateurs automatiques entraîné par un prélèvement à la source de l'IR serait vraisemblablement limité en France. En période de dégradation de l'activité économique, il aurait même un effet procyclique, amplifiant la dégradation des finances publiques. L'avantage qui pourrait être retiré d'une entrée en vigueur plus rapide des mesures fiscales serait quant à lui conditionné à un ajustement du taux d'imposition en cours d'année, sans attendre la régularisation en  $n+1$ . Enfin, les effets potentiels sur la consommation des ménages et sur la croissance sont jugés très faibles, dans le cas d'une retenue à la source « imparfaite » (avec liquidation finale de l'impôt en  $n+1$ ).

Aujourd'hui, la généralisation du prélèvement à la source ne semble donc plus pouvoir être l'un des principaux arguments pour promouvoir la fusion de l'IR et de la CSG. Le prélèvement entièrement par voie de rôle du nouvel impôt fusionné semble néanmoins difficilement envisageable. Pour les contribuables, l'abandon de la retenue à la source pour la part de l'impôt correspondant à l'actuelle CSG accroîtrait le décalage entre le montant de revenus perçus et les revenus effectivement disponibles après taxation. Ceci complexifierait en particulier la gestion de trésorerie des ménages en cas de variation importante de revenus d'une année sur l'autre, voire pourrait amplifier les difficultés de paiement. Le rapport inter-administratif de 2012 indique en effet qu'environ un tiers des foyers fiscaux voient leurs-revenus diminuer d'une année sur l'autre ; pour 11 % des ménages cette baisse est d'au moins 30 %<sup>21</sup>. Cette variation à la baisse des revenus d'une année sur l'autre étant surtout concentrée dans les foyers appartenant aux tranches basses de revenu fiscal de référence, majoritairement non imposables, prélever entièrement par voie de rôle le nouvel impôt fusionné risquerait de créer de nouvelles difficultés de paiement.

En outre, le prélèvement à la source étant réputé plus indolore que le prélèvement par voie de rôle, recouvrer entièrement le nouvel impôt fusionné selon le mode actuellement utilisé pour l'IR pourrait affaiblir le consentement à l'impôt. D'un côté, les contribuables verraient leurs salaires, leurs pensions de retraite ou leurs allocations d'assurance chômage augmenter l'année  $n$ , mais de l'autre, le montant d'impôt à régler par eux-mêmes en septembre  $n+1$  s'accroît. Même si ce dernier n'excède pas le niveau global d'imposition des revenus avant fusion, le passage à un prélèvement entièrement par voie de rôle pourrait laisser le sentiment d'un accroissement de la charge fiscale, en particulier lors de la première année de collecte.

---

<sup>20</sup> Rapport annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2013.

<sup>21</sup> Ces ordres de grandeur sont stables depuis 2002, avec une légère hausse ces dernières années, liée à la conjoncture économique.

## 2.2.2. Des modalités d'instauration du prélèvement à la source différentes selon les scénarios de fusion retenus

De façon classique, on peut considérer deux grandes options pour mettre en place un prélèvement à la source en cas de fusion de l'IR et de la CSG, ainsi qu'une modalité de transition alternative.

Dans l'hypothèse d'une fusion à partir de la CSG, la retenue à la source existante devrait être adaptée à une imposition progressive, en tenant compte de l'ensemble des ressources du foyer fiscal et de la situation familiale. Les analyses précédentes indiquent que des adaptations importantes seraient nécessaires, notamment en termes de systèmes d'information pour les administrations fiscales et sociales et de logiciels de paie pour les entreprises. Mais cette voie a pour avantage d'atténuer les difficultés liées à l'année de transition, que l'on retrouve en cas de transformation du mode de recouvrement de l'IR.

Si la fusion était opérée par absorption de la CSG par l'IR, le passage du recouvrement sur rôle à la retenue à la source de l'impôt fusionné pourrait être opéré à l'issue d'une phase d'élargissement de l'assiette de l'IR. Se pose alors la question de la transition entre une imposition décalée d'un an et une taxation contemporaine des revenus. Dans le rapport précité traitant du prélèvement à la source de l'IR, le CPO a considéré que l'exonération d'impôt de la dernière année de revenus lors du basculement vers la retenue à la source serait la solution la plus acceptable et la plus lisible pour le contribuable. Les risques d'abus pourraient être traités sans grandes difficultés. En revanche, le traitement des dépenses fiscales associées à « l'année blanche » pourrait poser un problème de financement de l'économie en l'absence de compensation financière, financée par le budget de l'État ou par les contribuables. Cette difficulté pourrait toutefois être atténuée dans le cas où un grand nombre de dépenses fiscales auraient été supprimées dans le cadre du rapprochement des assiettes.

Une modalité de transition alternative, évoquée précédemment, pourrait être la transformation de l'actuelle CSG en un acompte du nouvel impôt fusionné, à l'issue d'un rapprochement des assiettes des deux impôts. Si l'on retombe sur les difficultés techniques liées à la transformation de la CSG en un impôt progressif, l'existence d'une régularisation globale en  $n+1$  et le maintien d'une démarche déclarative permettraient de pallier les inconvénients du traitement des dépenses fiscales d'une « année blanche ».

Par ailleurs, un certain nombre de paramètres clés, recensés dans le rapport inter-administratif de 2012 et partiellement évoqués dans la sous-partie relative à la CSG progressive, devraient être définis :

- le champ du prélèvement à la source. Si l'intégration des revenus d'activité salariaux, des revenus de remplacement et de certains revenus du capital semble évidente, l'absence de tiers payeur facilement identifiable pour les revenus des travailleurs indépendants, les revenus foncier et les revenus perçus à l'étranger impliquerait certainement de trouver d'autres adaptations du mode de recouvrement et de collecte pour ces revenus. Pour les revenus des travailleurs indépendants, le système d'acomptes et de régularisations, déjà utilisé pour les cotisations et les contributions sociales, pourrait être généralisé mais cette fois-ci au titre des revenus courants et non des revenus perçus en  $n-1$  ;
- le système de taux du prélèvement (cf. *supra*). Un système de taux fixe – comme celui utilisé actuellement pour la CSG – offre l'avantage de la simplicité mais devrait naturellement être exclu dans la mesure où l'impôt fusionné serait nécessairement progressif et familialisé. Un système de taux progressif en fonction d'un barème serait également très simple à appliquer mais ne pourrait tenir compte que d'un type de revenu et entraînerait des régularisations importantes en  $n+1$ . Dans le rapport précité de 2012, le CPO indiquait qu'un système de taux personnalisé, de préférence modulable en cours d'année, serait certainement le plus commode pour le contribuable mais celui-ci serait complexe à mettre en œuvre pour le tiers payeur ;

- le circuit et le sens des régularisations. Un circuit « direct », dans lequel l'administration fiscale effectuerait directement la restitution ou prélèverait le solde dû auprès du contribuable serait certainement préférable à un circuit « indirect » dans lequel la régularisation serait opérée par le tiers payeur *via* une modulation du taux de prélèvement mensuel. Du point de vue du tiers payeur, un circuit « indirect » entraînerait une charge de travail et des coûts de gestion courante importants. Concernant le sens des régularisations – à la baisse ou à la hausse – le rapport inter-administratif de 2012 concluait en faveur d'une retenue à la source légèrement majorée, assortie de restitutions au contribuable ;
- le rôle et la responsabilité du tiers payeur. Comme en matière de cotisations sociales et de CSG, il conviendrait de prévoir un contrôle large des sommes déclarées, versées et *a posteriori* des règles appliquées, ainsi que des garanties afin de prévoir limiter les risques financiers (absence de délais de paiement, poursuites pénales en cas de non-paiement...).

Enfin, s'agissant du choix de l'administration responsable du recouvrement à la source, le CPO a conclu, dans son rapport de février 2012, qu'il n'existait aucun élément objectif – ni en termes d'efficacité du recouvrement, ni de coûts de gestion – permettant de privilégier un recouvrement confié intégralement à l'administration fiscale ou un recouvrement partagé entre la DGFIP et les URSSAF. Le choix entre les deux options serait davantage « *de nature politique* »<sup>22</sup>. Les possibilités de rapprochement des deux réseaux de recouvrement mériteraient éventuellement d'être étudiées en cas de fusion de l'IR et de la CSG.

### 2.3. L'imposition contemporaine des revenus sans retenue à la source : un autre moyen de rapprocher l'IR et la CSG ?

Dans le rapport précité relatif aux prélèvements à la source, le CPO recommandait une « *alternative de second niveau* » à une retenue à la source de l'IR : le basculement de l'IR sur une imposition des revenus courants (IRC). Cette proposition se fondait notamment sur la conclusion que « *si les avantages du prélèvement à la source étaient souvent surestimés ou devenus obsolètes, ils subsistaient malgré tout sur au moins un point : la suppression du décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt correspondant, facteur de difficultés pour les contribuables subissant une baisse de revenus* »<sup>23</sup>. À l'appui d'éléments chiffrés sur la variation des revenus d'une année sur l'autre (cf. *supra*), les conclusions du rapport inter-administratif de 2012 convergent également sur le fait que le principal apport d'une retenue à la source serait la simultanéité entre le prélèvement et la perception des revenus.

Compte tenu de ces éléments, le passage à l'imposition des revenus courants pour l'IR pourrait-il constituer une étape intermédiaire pour rapprocher l'IR et la CSG, tout en corrigeant par la même occasion l'un des défauts de l'IR ? En tout état de cause, la « contemporanéisation » des deux prélèvements serait une étape nécessaire en cas d'unification. Il s'agirait donc, avec l'imposition des revenus courants à l'IR, de dissocier la question du prélèvement sur les revenus courants de celle de la retenue à la source.

<sup>22</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, Ibid., page 179.

<sup>23</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, op.cit., page 207.

Concrètement, le basculement de l'IR sur une imposition des revenus courants impliquerait que, parallèlement aux montants de CSG précomptés chaque mois par les tiers payeurs (pour les revenus salariaux et de remplacement) au titre des revenus de l'année  $n$ , les contribuables paieraient également des acomptes d'IR au titre des revenus de l'année  $n$  (et non plus de l'année  $n-1$  comme aujourd'hui), avec une régularisation en septembre  $n+1$ , une fois l'impôt final liquidé. Cette étape présenterait l'avantage d'éviter, dans un premier temps, les difficultés liées à l'introduction du tiers payeur. Dans la perspective d'une fusion de l'IR et de la CSG, elle permettrait également de lever au préalable les difficultés liées à la transition entre l'imposition décalée et l'imposition des revenus courants. Dans le rapport précité de février 2012, le CPO indiquait en effet qu'« *un étalement dans le temps de l'année blanche assortie d'une montée en puissance progressive du nouveau système (...) permettrait de résoudre la plupart des difficultés liées à la transition* »<sup>24</sup>.

Cette étape permettrait de faire converger l'IR et la CSG, tout en tenant compte des besoins des contribuables mais elle serait nécessairement longue à mettre en œuvre (plusieurs années). Les chantiers d'adaptation des systèmes d'information en vue de la retenue à la source d'une imposition progressive (CSG ou impôt fusionné) pourraient être menés en parallèle. En revanche, il serait peu lisible pour le contribuable d'entreprendre de façon concomitante un élargissement important de l'assiette de l'IR en vue de son rapprochement avec celle de la CSG.

---

<sup>24</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, op.cit., page 214. « À partir de l'année  $n+1$ , une fraction décroissante des acomptes mensuels serait due au titre des revenus  $n$  (comme aujourd'hui) est une fraction croissante serait due au titre des revenus  $n+1$ . Le montant final des mensualités prélevées sur le compte bancaire du contribuable resterait identique (100 euros chaque mois, par exemple), mais l'assiette de cette somme basculerait progressivement des revenus  $n$  aux revenus  $n+1$  (80/20 la première année, 60/40 la deuxième et ainsi de suite). »

### 3. Les modalités d'affectation à la sécurité sociale et le pilotage des finances sociales

#### 3.1. Une affectation spécifique à la sécurité sociale : une option à privilégier

La fusion de l'IR et de la CSG au sein d'une imposition unique pose la question des modalités de répartition du produit du nouvel impôt. Compte tenu de la place de la CSG dans le financement de la sécurité sociale (24 % des recettes du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)) et des perspectives d'évolution tendancielle des dépenses sociales à moyen terme, une affectation totale au budget de l'État n'apparaît pas souhaitable. Il conviendrait de préserver au moins 90,8 milliards d'euros (correspondant au rendement de la CSG en 2013) de recettes au profit de la sécurité sociale, même en l'absence de clause constitutionnelle de garantie de ressources ou d'autonomie financière de la sécurité sociale. *A minima*, les recettes versées à la sécurité sociale à partir du budget de l'État devraient permettre à la loi de financement de la sécurité sociale de définir les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle<sup>25</sup>.

De plus, la forte identification de la CSG à la sécurité sociale – qui semble constituer l'un des principaux motifs de son acceptation – et la méfiance de nombreux syndicats de salariés vis-à-vis d'une fusion de l'IR et de la CSG militeraient plutôt en faveur de modalités d'affectation spécifiques et suffisamment lisibles pour le contribuable, même si, là encore, il n'existe aucune exigence juridique en la matière. À cet égard, on peut noter qu'en Allemagne environ 35 % des recettes de la protection sociale proviennent de transferts par l'État du produit d'impôts sans que ces derniers fassent l'objet d'une affectation spécifique préalablement déterminée<sup>26</sup>.

Dans l'hypothèse d'une fusion, trois grandes options existent pour orienter une part du nouvel impôt vers la sécurité sociale :

- le recours à la technique du prélèvement sur recettes, utilisée depuis 1969 au profit des collectivités territoriales, depuis 1973 pour l'Union européenne et, de façon éphémère, entre 1975 et 1978 au profit de la sécurité sociale pour assurer la prise en charge de certaines dépenses. Par dérogation aux principes budgétaires d'universalité et de non-contraction des recettes et des dépenses, il s'agit d'un prélèvement opéré directement sur les recettes de l'État et versé à des organismes tiers, sans être inscrit dans la partie dépenses de la loi de finances. Comme le souligne le rapport précité de Didier Migaud, le recours à cette technique ne poserait pas de difficulté de gestion particulière et aurait l'avantage de faciliter la coordination entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale<sup>27</sup>. Il garantit une certaine transparence puisque chaque prélèvement sur recettes fait l'objet d'un article distinct dans le projet de loi de finances et ainsi, d'un débat et d'un vote spécifiques. De plus, le prélèvement sur recettes offre une plus grande latitude d'amendement aux parlementaires. Ces derniers peuvent en modifier le montant ainsi que la répartition, dans la mesure où il est considéré comme une recette et non comme une dépense. Or, selon les règles de recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution, une diminution de recettes publiques peut être acceptée si celle-ci est gagée. Néanmoins, les débats récents sur l'autonomie financière des collectivités territoriales et sur la baisse des dotations qui leur sont versées par l'État (pour la plupart regroupées dans un prélèvement sur recettes spécifique) indiquent que le recours à cette technique pourrait cristalliser les tensions, en particulier dans un contexte de recherche d'économies et de tentative de baisse des déficits publics ;

<sup>25</sup> Cf. Jean-Luc Matt, op.cit., page 48.

<sup>26</sup> Direction générale du Trésor, « Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale », août 2012.

<sup>27</sup> Rapport d'information n° 3779 (XII<sup>ème</sup> législature) fait par Didier Migaud, op. cit., page 160.

- l'utilisation du compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale » et du « convertisseur TVA ». Créé par la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, ce compte retrace la majorité des transferts financiers entre l'État et la sécurité sociale *via* des fractions de produit de TVA. Ce système, utilisé notamment pour compenser certaines exonérations ou baisses de cotisations sociales (comme par exemple la baisse de 0,15 point du taux de cotisation patronale d'assurance familiale intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2014) ou encore pour transférer à la sécurité sociale le rendement d'IR procuré par l'abaissement du plafond du quotient familial dans le cadre de la loi de finances pour 2014, permet d'éviter l'affectation de recettes multiples en utilisant un vecteur unique. Il revient ensuite à l'ACOSS de répartir les montants correspondants entre organismes de sécurité sociale. Si ce dispositif offre l'avantage d'une certaine lisibilité, d'un pilotage et d'un suivi plus simples comparativement à l'affectation de recettes multiples, il pourrait, au contraire, être source de confusion s'il était utilisé pour « rétrocéder » une partie du nouvel impôt sur les revenus fusionné. On pourrait à la rigueur imaginer qu'à la place de la TVA, il retrace l'affectation de fractions de l'impôt fusionné. Il demeure néanmoins, qu'en toute rigueur, le compte de concours financiers ne constitue pas l'instrument le plus approprié pour procéder à ce type d'affectation de recettes fiscales. Considérant que l'utilisation de cet instrument était contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 24 de la LOLF – dans la mesure où les « avances » effectuées ne donnent pas lieu à remboursement et ne sont pas assorties d'intérêts – la Cour des comptes a ainsi recommandé à deux reprises, en 2012 et en 2013, la suppression de ce compte de concours financiers<sup>28</sup> ;
- le recours à une affectation *a priori* d'une fraction du nouvel impôt. Il s'agirait de déterminer en amont qu'une fraction de l'impôt fusionné est affectée à la sécurité sociale. Par commodité, cette fraction pourrait être affectée à l'ACOSS, qui serait chargée de répartir ces recettes entre les différents organismes de sécurité sociale. Le rapport inter-administratif de 2012 énonce trois possibilités pour déterminer le montant affecté à la sécurité sociale : l'affectation d'une fraction du produit global du nouvel impôt (éventuellement correspondant au niveau actuel de la CSG avec une règle d'indexation), l'utilisation d'un pourcentage de l'assiette du nouvel impôt ou encore d'une part du taux du nouvel impôt. Ce dernier étant nécessairement progressif, l'affectation d'un nombre de points de l'impôt fusionné serait assez peu lisible et très dépendante des éventuelles modifications du barème de l'impôt. Préconisée par Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez dans leur ouvrage précité, l'affectation d'un pourcentage d'assiette du nouvel impôt, en appliquant les mêmes taux que ceux de l'actuelle CSG, permettrait de garantir que les recettes reversées à la sécurité sociale correspondent bien à la CSG qu'elle aurait perçue avant fusion. Mais ceci suppose que l'assiette de l'impôt fusionné soit identique à celle de la CSG et que cette assiette ne soit pas modifiée par des dispositifs dérogatoires. L'affectation directe d'une fraction du produit de l'impôt fusionné équivalent aux recettes de CSG avant fusion, complétée par une règle d'indexation, semble donc être la modalité la plus simple en termes de gestion et la plus lisible. L'information du Parlement et du contribuable pourrait être quant à elle être satisfaite dans une annexe spécifique au projet de loi de finances.

---

<sup>28</sup> Cf. *Cour des comptes*, « Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et par programme », *Exercice 2012 et exercice 2013*.

De plus, l'affectation spécifique d'une fraction du produit du nouvel impôt correspondant au niveau du produit actuel de CSG, assortie d'une règle d'indexation, serait certainement l'option la mieux à même de préserver les recettes de la sécurité sociale et donc de garantir l'acceptabilité de la réforme, notamment par les partenaires sociaux. Pour ce faire, le choix de l'indice de référence pour l'indexation devrait être effectué de façon à se rapprocher le plus possible de l'évolution de l'assiette actuelle de la CSG. Ceci pourrait être compliqué par les dynamiques variables des différentes cédules de CSG. Par exemple, en 2013, le faible dynamisme de la masse salariale a limité la croissance des recettes de CSG sur les revenus d'activité (+ 0,9 %), tandis que celles de la CSG sur les revenus de remplacement et de la CSG sur les revenus du patrimoine ont été plus dynamiques (respectivement + 4,6 % et + 4,4 % en 2013). Toutefois, les revenus d'activité représentant 70 % de l'assiette totale de la CSG et les revenus de remplacement environ 20 %, les évolutions de la masse salariale et de la masse des pensions de retraite sont *de facto* les principaux facteurs d'évolution de la CSG. Ainsi, en 2013, le rendement de la CSG a globalement progressé de 1,0 %, tandis que la masse salariale du secteur privé a augmenté de 1,2 %<sup>29</sup>. La part du nouvel impôt affectée à la sécurité sociale pourrait donc être indexée en fonction de l'évolution de la masse salariale et de la masse de pensions. Une alternative serait une indexation en fonction de l'évolution du produit intérieur brut (PIB), mais celle-ci serait plus éloignée des déterminants actuels d'évolution de la CSG. Par ailleurs, le choix de l'indice de référence dépendrait également de la capacité à prévoir de manière fiable la variable.

Comme le souligne le rapport inter-administratif de 2012, il serait pertinent de compléter la définition de la règle d'affectation en loi de finances par une clause de garantie des ressources reversées à la sécurité sociale, qui pourrait être inscrite dans la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. La règle d'indexation et les principes de répartition entre les différents organismes de sécurité sociale pourraient également figurer dans le cadre organique.

En définitive, si l'affectation d'une part des recettes de l'impôt fusionné à la sécurité sociale ne soulèverait pas de difficultés techniques ou juridiques, une attention particulière devrait être accordée à la définition des modalités d'affectation pour garantir l'acceptabilité de la réforme par les administrations de sécurité sociale et les contribuables.

### 3.2. L'impact sur le pilotage des finances sociales

Au-delà de la question de la préservation des ressources de la sécurité sociale, il convient de s'interroger sur l'impact d'un rapprochement, voire d'une fusion, de l'IR et de la CSG sur la gestion des finances sociales.

En premier lieu, une réforme consistant à transformer la CSG en une imposition progressive devrait tenir compte de deux éléments importants dans le pilotage des finances sociales : d'une part, les modalités de répartition interne de la CSG et, d'autre part, l'impact éventuel de la redéfinition des modes de recouvrement et de collecte sur la trésorerie du régime général de sécurité sociale.

---

<sup>29</sup> Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, Résultats 2013 et prévisions 2014, juin 2014, page 38. Selon le rapport précité, l'écart entre la croissance de la masse salariale en 2013 (+ 1,2 %) en 2013 et le rendement de la CSG s'explique principalement par le contrecoup des importantes régularisations comptables effectuées en 2012 sur le champ des travailleurs indépendants.

S'agissant des règles de répartition de la CSG entre ses différents affectataires, celles-ci étant actuellement définies en termes de points de CSG (par exemple, 5,2 % des 7,5 % de CSG sur les revenus d'activité sont affectés à la caisse nationale d'assurance maladie), l'instauration d'un barème progressif imposerait de prévoir un nouveau système de répartition. Ce système offre une certaine souplesse pour répartir les recettes de CSG en fonction de l'évolution des besoins des différents organismes<sup>30</sup>, mais le maintien d'une affectation de parts de taux de CSG serait peu lisible dans le cas d'un barème progressif (affectation d'un nombre de points de CSG jusqu'au taux de x %). De plus, ceci imposerait de définir une priorité entre les différents organismes affectataires qui pourraient recevoir le produit des premières tranches de CSG progressive. Conformément aux conclusions du rapport particulier de Pascal Penaud<sup>31</sup>, il semblerait alors plus pertinent d'affecter le produit de CSG progressive en priorité à la branche famille et au fonds de solidarité vieillesse (FSV). Une alternative serait d'utiliser comme clés de répartition des fractions d'assiette de la CSG.

**Tableau 2 : Clés de répartition de la CSG en 2014**

*(en points de CSG)*

	Salaires et préretraites	Revenus d'activité des indépendants	Revenus de remplacement	Revenus du capital	Revenus des jeux
Maladie	5,20		3,90 / 4,30	5,90	7,20
Famille	0,87				
FSV	0,892				
CNSA	0,058				
CADES	0,48				
Total	7,50		6,20 / 6,60	8,20	9,50

Source : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2014)

Concernant la trésorerie des organismes de sécurité sociale, l'adaptation des modalités de recouvrement liées à la mise en place d'une CSG progressive (cf. *supra*) pourraient accroître les besoins de trésorerie de l'ACOSS et des organismes affectataires de CSG, en particulier en cas de régularisations importantes en  $n+1$ . Compte tenu de la masse des prestations en jeu et de leurs échéances régulières, une modification du rythme de collecte de la CSG – même dans l'hypothèse d'une réforme à rendement constant – pourrait également créer des tensions de trésorerie. Afin de maintenir un flux régulier de décaissement correspondant aux échéances de paiement des prestations, il serait possible de mobiliser les capacités d'emprunt de l'ACOSS au titre de la trésorerie du régime général. Toutefois, les besoins de trésorerie de l'agence sont déjà particulièrement importants ; le plafond d'emprunt a ainsi dû être relevé à 34,5 milliards d'euros pour l'année 2014. Il serait donc préférable d'intégrer les contraintes d'échéances de paiement des organismes de sécurité sociale dès le stade de la définition des modalités de recouvrement et de collecte de la CSG progressive.

<sup>30</sup> À titre d'exemple, les clés de répartition de la CSG ont été largement modifiées en 2014 par rapport à 2013 afin de diminuer la part de CSG affectée à la CNAM et de majorer celle affectée à la CNAF et au FSV.

<sup>31</sup> Cf. Pascal Penaud, « Réforme de l'IR et de la CSG : impact sur le financement de la protection sociale », juillet 2014, page 36.

En second lieu, la fusion de l'IR et de la CSG soulèverait la question de l'opportunité d'un rapprochement entre loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale. Le rapport d'information précité de Didier Migaud soulignait que la fusion des deux textes financiers – ou au moins de leur partie concernant les recettes – serait encore plus légitime en cas de fusion de l'IR et de la CSG. Il s'agirait, en l'occurrence, du « *seul moyen de réunifier complètement le débat fiscal* »<sup>32</sup>. Si ce rapprochement des textes financiers apparaît comme un prolongement logique d'une fusion de l'IR et de la CSG, il nécessiterait une révision constitutionnelle. Une alternative, proposée en 2011 et à nouveau en 2014 par la Cour des comptes<sup>33</sup>, serait de modifier les procédures d'examen et de vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale par le Parlement. Il s'agirait d'organiser une discussion générale unique suivie d'un examen consécutif des volets concernant les recettes des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, avant de passer à l'examen des dépenses.

Enfin, il convient de rappeler que la sécurité sociale se distingue par un pilotage par le solde, selon lequel les recettes sont affectées aux dépenses de chaque branche<sup>34</sup>. Une éventuelle fusion de l'IR et de la CSG et, *a fortiori*, des parties concernant les recettes des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pourrait donc remettre en question cette approche spécifique du pilotage des finances sociales.

---

<sup>32</sup> Rapport d'information n° 3779 (XII<sup>ème</sup> législature) fait par Didier Migaud, op. cit., page 158

<sup>33</sup> Cf. Cour des comptes, rapport public thématique sur « la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives », novembre 2011, et rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, « Les lois de financement de la sécurité sociale : une ambition à élargir », septembre 2014.

<sup>34</sup> Cf. Pascal Penaud, op. cit., page 21.