

Pourquoi est-il si difficile de réformer l'impôt en France ?

par [Guillaume Allègre](#)

Jusqu'ici, les réformes de la fiscalité des ménages ont consisté à rajouter un impôt (CSG, 1991), à en supprimer un (taxe d'habitation, 2018-2022) ou à déformer un impôt en particulier (voir les nombreuses modifications de la décote au titre de l'impôt sur le revenu) plutôt qu'à une remise à plat générale. Ceci nuit à la cohérence du système fiscal, à son efficacité, à sa transparence ainsi qu'à sa compréhension par les contribuables (et même souvent par les « experts »). L'exemple de la décote est parlant : elle est calculée après l'application du barème et consiste à réduire l'impôt des contribuables les moins aisés de façon inutilement complexe[1]. L'objectif est d'exonérer certains contribuables tout en réduisant le coût pour les finances publiques. Pour se faire, la décote crée des taux marginaux implicites plus élevés que les taux affichés à l'entrée de l'impôt de façon incompréhensible pour un contribuable lambda[2]. Une fois mise en place, il est politiquement difficile de la réformer. Les citoyens ne comprenant pas les tenants et aboutissants, ils peuvent croire qu'il y a un loup : simplifier c'est compliqué.

« 56% des foyers français ne payent pas l'impôt sur le revenu »[3]. Cette affirmation, vraie pour l'impôt sur le revenu *stricto sensu*, est répétée à longueur de tribunes et d'émissions télévisées. L'impôt universel, payé par tous les Français dès le premier euro de revenu, fait partie des revendications des gilets jaunes. Or, cet impôt existe déjà : la CSG impose les revenus du travail et du capital à 9,2% dès le premier euro (les petites pensions en sont exonérées). La CSG rapporte plus que l'impôt sur le revenu : elle a rapporté

près de 100 milliards d'euros en 2017 alors que l'impôt sur le revenu (IR) a rapporté 77 milliards d'euros [\[4\]](#). Cette superposition de deux impôts sur le revenu est une exception en comparaison internationale. Une solution, plus simple et transparente serait de fusionner IR et CSG, d'autant plus que les deux impôts sont maintenant prélevés à la source. Cette fusion est un serpent de mer. Elle faisait partie, avec le prélèvement à la source, des propositions du candidat Hollande lors de la campagne présidentielle de 2012. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale prônait ce rapprochement dès 2007 (voir également Allègre et al., 2007 : « [Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG](#) »). Le rapport concluait que « fusionner IR et CSG permettrait à la fois d'éviter une trop grande concentration apparente de l'impôt sur un nombre réduit de contribuables et de prendre en compte les facultés contributives de tous les contribuables, y compris ceux qui ne sont imposés aujourd'hui principalement qu'à la CSG ». Elle aurait permis de remettre à plat les niches fiscales qui mitent l'IR : à l'époque, on en dénombrait 189 (contre 60 pour la CSG). La fusion permettrait ainsi de s'inspirer du meilleur des deux prélèvements : le rendement pour la CSG et la progressivité pour l'IR.

Alors pourquoi la réforme n'a jamais eu lieu ? Comme toute réforme de la fiscalité à rendement constant, elle ferait de nombreux perdants (et gagnants), notamment dans le bas de la distribution des revenus. Ceci s'explique entre autre par le fait que la CSG, prélevée directement sur les revenus du travail, est individualisée alors que l'IR tient compte de la composition des foyers fiscaux ainsi que de l'intégralité de leur revenu. L'IR est ainsi familialisé – par le quotient familial – et conjugalisé (il tient compte des revenus des deux conjoints). Alors que l'avantage du quotient familial est plafonné, celui du quotient conjugal ne l'est pas (voir Allègre, Périvier et Pucci, 2019 : « [Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal](#) »). L'avantage maximal du quotient conjugal

est de 32 000 euros par an pour les très hauts revenus, alors que le quotient familial est plafonné à 1 500 euros. L'individualisation de l'impôt impliquerait un gain en recettes fiscales de 7,2 milliards d'euros qui pourrait être redistribué sous forme de réduction d'impôt pour tous les ménages afin que le rendement global de l'impôt ne soit pas affecté. Une telle réforme n'a pas été menée jusqu'ici car les réformes impliquant des transferts massifs entre différentes catégories de ménages n'étaient pas appréciées : le gain politique est perçu comme faible car les perdants protestent alors que les gagnants se taisent[5]. Ceci explique également l'absence de réforme de la taxe d'habitation et de la taxe foncière : calculés sur des valeurs locatives cadastrales qui n'ont jamais été actualisées, ces deux impôts sont particulièrement inéquitables[6]. Une grande réforme fiscale aurait pu fusionner taxe foncière, IFI et droits de mutation à titre onéreux (« frais de notaires ») en un impôt s'appuyant sur la valeur de marché de l'habitation nette de l'endettement. Mais au lieu de remettre à plat la fiscalité, le gouvernement Philippe a décidé de supprimer intégralement la taxe d'habitation sans toucher, jusqu'ici, à la taxe foncière. La suppression intégrale de la taxe d'habitation bénéficiera principalement aux ménages les plus riches (voir Madec, 2018 : « [Exonération de taxe d'habitation pour tous](#) » : [quand justice fiscale rime avec inégalités...](#) » alors que l'exonération pour 80% des ménages seulement était la principale proposition du candidat Macron en direction de la classe moyenne. Résultat, l'ensemble des réformes socio-fiscales du gouvernement Philippe sont dégressives avant même la prise en compte de l'exonération totale de la taxe d'habitation (voir Madec et al., 2018 : « [Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit](#) », [graphique 4](#)).

Une remise à plat de l'ensemble de la fiscalité, locale et nationale, est nécessaire. La baisse de la fiscalité, entamée en 2018 et poursuivie en 2019, aurait pu être l'occasion d'une grande réforme fiscale qui aurait limité le nombre de

perdants, notamment dans le bas de l'échelle des revenus. L'opportunité d'une réforme globale a été gâchée. Une réforme future pourrait revenir sur les avantages fiscaux accordés aux plus aisés afin de limiter l'impact sur les plus pauvres. Comme toute réforme visant une plus grande équité socio-fiscale, cela ne se fera pas sans mécontenter une partie de la population mais c'est le rôle des politiques d'arbitrer entre les revendications des différents groupes sociaux.

[1] Le montant de la décote est égal à la différence entre le plafond applicable en fonction de la situation familiale du contribuable (1 196 € pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et 1 970 € pour les contribuables soumis à imposition commune) et les trois-quarts du montant de l'impôt brut résultant du barème.

[2] Le taux marginal implicite passe ainsi de 0 % à 28 %, avant de descendre à 14 %, pour remonter à 30 %, 40 puis 45 % (voir Pacifico et Trannoy, 2015 : « [Abandonner la décote, cette congère fiscale](#) »)

[3] Ce chiffre correspond aux foyers fiscaux. Il peut toutefois y avoir plusieurs foyers fiscaux dans un même ménage, certains payant l'impôt sur le revenu et d'autres ne le payant pas (concubin ou enfant par exemple). Le nombre de ménages imposables est donc plus élevé.

[4] Avec la mise en place du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital et la bascule des cotisations sur la CSG, l'écart va augmenter.

[5] Notons néanmoins que la bascule cotisations/CSG fait beaucoup de gagnants et perdants (entre salariés du privé qui gagnent à la réforme et retraités fonctionnaires qui y perdent). Ce gouvernement, contrairement aux autres, ne semble donc pas avoir peur des gros transferts.

[6] La valeur locative cadastrale est calculée à partir des conditions du marché locatif au 1^{er} janvier 1970. Si l'inflation a été prise en compte, les évolutions structurelles du marché immobilier depuis 50 ans n'ont pas modifié le calcul de la taxe.

Pour une réforme de l'imposition des couples

par [Guillaume Allègre](#), [Hélène Périvier](#) et Muriel Pucci, CES, Université Paris 1

Le passage à l'imposition à la source en janvier 2019 a modifié le mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu (IR) en appliquant un paiement de l'impôt directement sur la fiche de paie individuelle. Mais, les couples mariés ou pacsés déclarent toujours leurs revenus conjointement et se voient attribuer deux parts fiscales (système de quotient conjugal, qui applique au barème de l'IR le revenu moyen du couple), alors que les couples vivant en union libre déclarent leurs revenus séparément avec une part fiscale chacun. Ainsi, le mode de prélèvement de l'IR a été individualisé alors que son calcul reste fondé sur les revenus du couple pour ceux qui sont mariés ou pacsés. Ce mode de prélèvement applique par défaut le taux moyen du couple aux deux salaires. Lorsque les revenus des deux époux ou pacsés sont très différents, cela ampute alors fortement le salaire net d'IR de celui, ou le plus souvent de celle, ayant le revenu le plus faible et réduit fortement l'IR de son conjoint mieux rémunéré. Les couples mariés ou pacsés peuvent réduire le taux d'imposition appliqué au revenu le plus faible en optant pour les taux d'imposition individualisés. Dans ce cas, celui qui a le

revenu le plus faible se voit appliquer le taux d'imposition calculé sur ses seuls revenus et son conjoint bénéficie seul de l'avantage de l'imposition commune, le montant global d'impôt dû par le couple restant inchangé. Ce mode d'imposition commune est le plus souvent plus avantageux que l'imposition séparée lorsque les revenus des conjoints sont inégaux. Le prélèvement à la source aura peut-être la vertu de mettre au jour une partie des effets de l'imposition commune et du quotient conjugal.

Le quotient conjugal en vigueur depuis 1945 implique une redistribution importante de la charge fiscale en faveur des couples mariés/pacsés lorsque les revenus des conjoints sont inégaux. L'avantage fiscal qui en découle est d'autant plus important que les revenus du couple sont élevés. Or, contrairement au quotient familial (parts attribuées pour les personnes à charge), dont l'avantage ne peut dépasser 1 527 euros par an et par demi part, la réduction d'impôt associée au quotient conjugal n'est pas plafonnée et peut atteindre plus de 32 000 euros par an dans des cas extrêmes.

Alors que la justice fiscale est au cœur des débats actuels, cette redistribution des célibataires et des couples concubins vers les couples mariés ou pacsés mérite d'être évaluée et discutée. Revenir sur le quotient conjugal ou réduire l'avantage qui lui est associé peut prendre plusieurs formes selon les principes retenus et la façon dont ils sont appliqués. Le premier principe est celui du choix de l'unité fiscale de référence : le couple ou l'individu. Puis dans le cas où l'unité fiscale reste le couple, la question du statut marital se pose : souhaite-on imposer les couples mariés/pacsés et ceux vivant en union libre différemment ? Autrement dit accorde-t-on une reconnaissance fiscale aux couples vivant en union libre ou considère-t-on qu'il s'agit de deux personnes célibataires (donc deux foyers fiscaux distincts) ? Le nombre de parts attribuées aux couples peut être modifié conformément aux échelles d'équivalence utilisées

pour le calcul des niveaux de vie (soit 1 part pour une personne seule, 1.5 pour un couple au lieu des 2 parts du quotient conjugal). Enfin, l'avantage associé au quotient conjugal peut être plafonné à l'instar de celui associé au quotient familial.

Pour enrichir le débat autour d'une réforme de l'imposition des couples, nous avons estimé la masse financière associée à l'avantage du quotient conjugal et simulé trois réformes possibles. Ces scénarios de réforme corrigent une ou plusieurs critiques faites au quotient conjugal. Dans chaque cas, les parts accordées aux enfants (quotient familial) restent inchangées. Les trois scénarios sont :

1. L'individualisation de l'IR : l'unité fiscale devient l'individu et non plus couple marié/pacsé et à l'instar des couples concubins, les couples mariés/pacsés peuvent répartir les parts fiscales associées aux personnes dépendantes entre leurs deux foyers fiscaux respectifs de façon à limiter le montant d'impôt global dont le couple doit s'acquitter ;
2. L'attribution de 1,5 part aux couples mariés/pacsés au lieu des 2 parts dans la législation actuelle, avec la possibilité pour ces couples d'opter pour une déclaration séparée si celle-ci est plus avantageuse ;
3. Le plafonnement de l'avantage fiscal associé au quotient conjugal au même niveau que celui associé au quotient familial (soit 1 527 euros par demi-part, ou 3 054 euros pour la part entière du conjoint)

Nous avons mobilisé le modèle de microsimulation *Ines*, mis à disposition par l'Insee, la Drees et la Cnaf. Le modèle reproduit la législation socio-fiscale de 2016 et s'appuie sur l'enquête ERFIS 2014 actualisée pour être représentative de l'année 2016.

Si on appliquait le principe de l'imposition séparée aux couples mariés ou pacsés en partageant également les

demi-parts pour les personnes à charge, le gain en recettes fiscales qui en découlerait est estimé à environ 10 milliards d'euros. Mais cela ne tient pas compte de l'optimisation des parts fiscales associées aux personnes à charge à laquelle les couples mariés et pacsés auraient recours comme les concubins peuvent le faire actuellement. L'individualisation avec optimisation des parts impliquerait donc un surcroît de recettes fiscales plus faible, de 7 milliards environ. La réduction du nombre de parts à 1,5 pour les couples mariés/pacsés avec option d'individualisation conduirait à un gain fiscal de 4,8 milliards d'euros et le plafonnement du quotient conjugal augmenterait les recettes fiscales d'environ 3 milliards.

Pour chaque réforme, nous estimons le nombre de perdants et de gagnants par décile de niveau de vie, ainsi que la perte ou le gain moyen et médian. Pour les trois réformes, la proportion de couples perdants est plus importante dans le dernier décile de niveau de vie avec une perte moyenne plus élevée (voir les graphiques ci-dessous).

L'accroissement des recettes fiscales pourrait être utilisé de plusieurs manières :

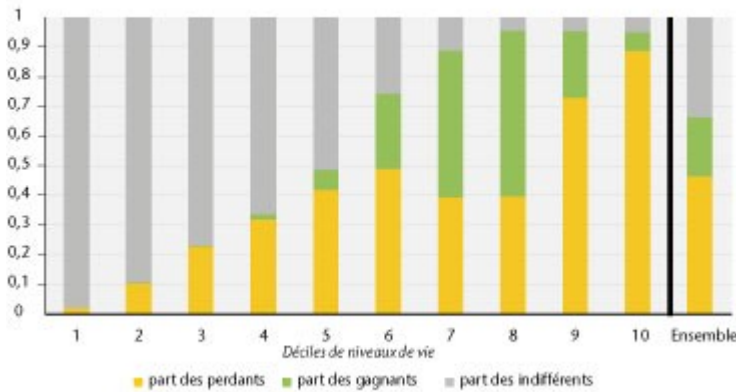
1. Afin de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires sur les ménages, les réformes peuvent être réalisées à rendement d'impôt constant. Pour cela, les gains en recettes fiscales seraient redistribués :
 - soit à l'ensemble des contribuables (baisse des taux marginaux, relèvement des seuils des différentes tranches...) ;
 - soit aux couples uniquement (via différents mécanismes en calibrant les paramètres de prise en charge du conjoint, comme par exemple un abattement pour conjoint, ou un crédit d'impôt ...)
 - soit aux couples mariés/pacsés uniquement.
2. Les gains fiscaux issus de ces réformes pourraient être

utilisés pour financer des politiques publiques liés à la famille et à l'égalité femmes-hommes (garde d'enfant, congés parentaux etc.).

Un mixte de ces deux options est également possible.

Graphique 1. Répartition des ménages perdants, gagnants ou indifférents à l'individualisation de l'imposition des couples mariés/pacsés avec optimisation des parts fiscales

Gain en recettes fiscales : 7,2 milliards d'euros

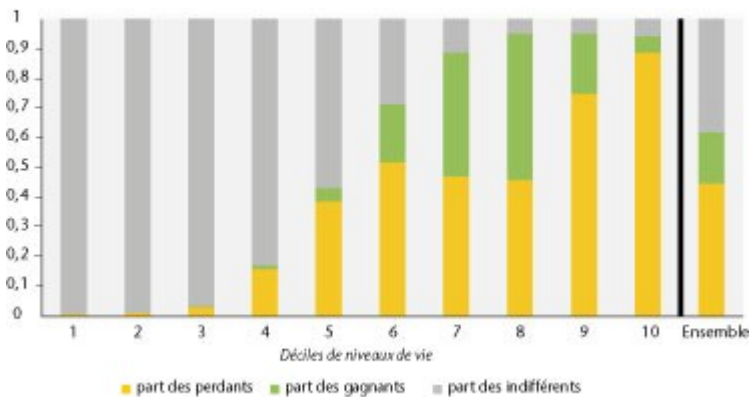


Champ : Couples mariés ou pacsés de France métropolitaine.

Source : calculs des auteures et auteur, modèle Ines, Insee-Drees (législation 2016).

Graphique 2. Répartition des ménages perdants, gagnants ou indifférents à une baisse du QC à 1,5 part et choix d'individualisation pour les couples mariés/pacsés

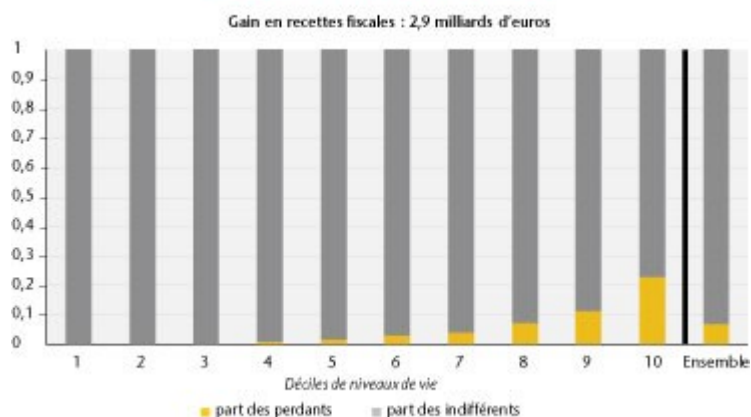
Gain en recettes fiscales : 4,8 milliards d'euros



Champ : Couples mariés ou pacsés de France métropolitaine.

Source : calculs des auteures et auteur, modèle Ines, Insee-Drees (législation 2016).

Graphique 3. Répartition des ménages perdants, gagnants ou indifférents au plafonnement du quotient conjugal



Champ : Couples mariés ou pacsés de France métropolitaine.

Source : calculs des auteurs et auteur, modèle Ines, Insee-Drees (législation 2016).

Vous pouvez accéder à l'intégralité de l'article en cliquant [ici](#) :

[Allègre G., H. Périvier et M. Pucci, 2019, « Imposition des couples en France et statut marital : simulation de trois réformes du quotient conjugal », Sciences Po, OFCE Working Paper n°05-2019.](#)

Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : un bilan actualisé des avantages et inconvénients

par [Gilles Le Garrec](#) et [Vincent Touzé](#)

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a fait l'objet d'un ultime arbitrage entre le Président de la République et les ministres concernés. Le 4 septembre 2018, le

Premier ministre, Edouard Philippe, a confirmé que ce nouveau mode de prélèvement serait bien mis en place le 1er janvier 2019.

[Notre note dresse un bilan actualisé](#) des avantages et des inconvénients engendrés par ce nouveau mode de prélèvement. Elle montre que les avantages (une meilleure synchronisation entre impôt et revenu, une perception plus rapide des recettes d'IR pour l'État, une meilleure observation des revenus en temps réel) semblent peu nombreux au regard des inconvénients engendrés : tâches administratives supplémentaires pour les agents publics et privés ; risque d'erreurs pouvant être sources de contentieux ; année blanche due à la non fiscalisation des revenus 2018 qui conduit à rendre la réforme socialement inégalitaire, source d'optimisation fiscale et irréversible ; hausse fiscale liée à la suppression du délai d'un an pour payer l'IR ; impact psychologique potentiel de l'effet fiche de paie avec un salaire versé réduit ; divulgation d'information fiscale à l'employeur ; non mensualisation des remboursements de crédits d'impôt ; nouvelles formes de complexité qui peuvent réduire le consentement des contribuables français à payer l'impôt.

La minimisation de ces inconvénients sera la condition du succès de l'introduction de la réforme.

Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : comment faire ?

par [Guillaume Allègre](#)

Le gouvernement a décidé de reporter le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR) à janvier 2019. A partir de cette date, les employeurs prélèveront directement l'impôt sur la fiche de paie à un taux transmis par l'administration fiscale. Ce taux sera calculé sur la base de la déclaration fiscale effectuée au printemps 2018 (sur les revenus 2017). En 2019, l'impôt sera ainsi payé sur les revenus 2019. L'avantage principal de la réforme réside dans cette contemporanéité : si les revenus d'un ménage baissent (chômage, départ à la retraite, ...), l'impôt baissera proportionnellement^[1]. En cas de changement de situation conduisant à une baisse prévisible significative de l'impôt dû, les ménages pourront demander en cours d'année sur le site *impots.gouv.fr* une mise à jour de leur taux de prélèvement à la source, de sorte que la baisse de l'impôt payé sera plus que proportionnelle. Le prélèvement à la source évite ainsi les difficultés de trésorerie pour les personnes dont la situation change en cours d'année. Du point de vue de l'Etat, le prélèvement à la source permettrait également une plus grande efficacité des [stabilisateurs automatiques](#) (l'IR variera en temps réel avec les revenus).

Dans un *Policy brief* OFCE récent (« [Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients](#) »), Gilles Le Garrec et Vincent Touzé évaluent la réforme et concluent qu'elle présente plus d'inconvénients que d'avantages. Parmi les inconvénients, elle occasionnerait des tâches administratives supplémentaires, elle impliquerait une année blanche « due à la non fiscalisation des revenus 2018 », une hausse fiscale liée à la suppression du délai d'un an pour payer l'IR, et la divulgation à l'employeur d'informations fiscales personnelles. [Selon un rapport du Sénat](#), très critique du projet de loi prévoyant le prélèvement à la source, la réforme constituerait un « choc de complexité ». Il est vrai que ce n'est pas une réforme de simplification : les ménages devront toujours déclarer leurs revenus et il y aura une régularisation de l'impôt en n+1 si l'impôt dû est différent de l'impôt prélevé à la source

l'année n ; les entreprises auront un rôle de tiers collecteur qu'elles n'ont pas aujourd'hui.

Il est en fait possible de répondre aux critiques adressées au prélèvement à la source si l'on procède à certains ajustements. Ce faisant, les avantages de la contemporanéité de l'impôt semblent supérieurs aux inconvénients.

Comme souligné par le rapport du Sénat, le taux utilisé pour le prélèvement à la source repose sur l'impôt payé en n-1 mais en excluant les éventuelles réductions et crédits d'impôt. Les ménages ne bénéficieront donc de ces réductions ou crédits qu'en milieu d'année n+1. L'Etat n'a ainsi pas voulu faire d'avance de trésorerie aux ménages. L'Etat pourrait être plus généreux en incluant les réductions et crédits d'impôt dans le calcul du taux de prélèvement à la source, quitte à régulariser en n+1 pour les ménages ayant perdu leurs avantages en année n.

Si la réforme est bien mise en place en janvier 2019, les ménages paieront en 2018 l'impôt sur les revenus qu'ils percevront en 2017 puis ils paieront en 2019 l'impôt sur leurs revenus 2019 (avec une régularisation en 2020). En termes de trésorerie, il n'y a donc pas d'année blanche du point de vue des ménages ou de l'Etat^[2]. Les revenus perçus en 2018 ne seront pas imposés mais la loi prévoit déjà que les revenus exceptionnels (indemnités de rupture du contrat de travail, ...), ainsi que les plus-values immobilières, les intérêts, les dividendes, les gains sur les stocks options ou les actions gratuites restent imposés selon les modalités habituelles ([voir les modalités prévues pour l'année de transition](#)). S'il n'y a pas d'année blanche en termes de trésorerie, la question de l'année d'un décès en cours d'année ne semble pas avoir été prévue par le législateur. En effet, dans la législation actuelle, les héritiers doivent payer l'impôt sur les revenus dû par la personne décédée l'année suivant le décès. Avec le prélèvement à la source, au contraire les héritiers seront remboursés d'un trop-perçu : si un individu meurt au milieu de

l'année 2019, il aura payé trop d'impôt car l'impôt est annualisé (et fortement progressif) et l'individu décédé n'a des revenus que pour une partie de l'année[3]. Il y a donc une perte fiscale pour l'Etat[4]. Pour éviter la plus grosse partie de cette perte fiscale (le remboursement d'une grande partie de l'impôt payé l'année du décès), le législateur pourrait décider de proratiser le barème de l'impôt sur le revenu l'année du décès : si l'individu meurt au milieu de l'année, le barème en tranches serait multiplié par 50% de sorte que l'impôt prélevé durant la moitié de l'année serait plus ou moins égal à l'impôt dû à la fin de l'année. Une solution complémentaire ou de substitution serait d'augmenter l'impôt sur les successions de sorte que les héritiers ne soient pas gagnants à la réforme. Pour éviter que les héritiers gagnent avec la réforme, Le Garrec et Touzé suggèrent de conserver la créance fiscale sur l'année de transition mais cette solution semble trop compliquée à mettre en œuvre.

Le Garrec et Touzé soulignent un autre inconvénient du passage au prélèvement à la source : du fait de l'abandon du délai d'un an pour payer l'IR, et comme les revenus augmentent (du fait de la croissance économique positive), l'Etat fait un gain de trésorerie aux dépens des ménages. Le législateur peut neutraliser cet effet en ajustant le barème de l'impôt sur le revenu (par exemple en rehaussant les tranches d'imposition).

Il convient de ne pas surestimer les démarches administratives supplémentaires pour les entreprises. Rappelons que les entreprises prélèvent déjà à la source les cotisations sociales et autres prélèvements sociaux[5]. Les services fiscaux communiqueront un taux de prélèvement au titre de l'IR pour chaque employé. Les entreprises n'auront qu'à appliquer ce taux au salaire net imposable, qui est déjà calculé par les logiciels de paie. Le mois suivant, elles reverseront les prélèvements à la DGFIP (elles gagnent ainsi un mois de trésorerie). La complication administrative est donc à la fois

limitée et compensée. Les entreprises connaîtront néanmoins le taux d'imposition de leurs salariés (soumis au secret professionnel). Comme ils connaissent les salaires versés, les employeurs pourront savoir – par exemple pour un célibataire – si leur employé perçoit des revenus fonciers ou mobiliers. Pour préserver la confidentialité, les salariés pourront opter pour l'application d'un taux neutre ne prenant en compte que le salaire imposable (pour un célibataire sans enfant). Mais si l'application du taux neutre conduit à un prélèvement moins important, le salarié devra calculer lui-même et régler la différence directement à la DGFIP « au plus tard le dernier jour du mois suivant celui de la perception du revenu »[\[6\]](#), ce qui constitue une complication[\[7\]](#). De plus, le taux neutre n'est guère favorable car il ne tient pas compte du quotient familial. Une réforme du taux neutre semble donc souhaitable[\[8\]](#).

Une autre complication concerne l'imposition des couples mariés ou pacsés, l'imposition en France étant conjugalisée (voir Allègre, Périvier, 2013 « [Réformer le quotient conjugal](#) »). Par défaut, l'administration fiscale communiquera le même taux pour les deux conjoints, quels que soient leurs revenus respectifs. Ce taux par défaut permettra à l'employeur d'avoir des informations sur le revenu du conjoint. De plus, étant donné que la femme perçoit généralement un salaire plus faible que celui de son conjoint, elle verra son salaire net d'IR fortement imposé, même si cela est neutre au niveau du couple. Les conjoints pourront néanmoins opter pour des taux individualisés. Les études dans le champ de l'économie comportementale ont montré que le choix de l'option par défaut avait une grande influence sur le comportement des individus qui optent souvent pour le taux par défaut (voir Thaler et Sustein, 2010 : [Nudge. La méthode douce pour inspirer la bonne solution](#)) – qui ici est défavorable au conjoint ayant les plus faibles revenus. Même si on sait peu de choses sur la façon dont le paiement de l'impôt est réparti aujourd'hui au sein des couples, il serait préférable du point de vue de l'égalité

femmes-hommes que l'option de taux individualisés soit l'option par défaut.

La discussion ci-dessus montre que les difficultés liées au passage au prélèvement à la source ne sont pas majeures, même si ce passage nécessite quelques ajustements dont la plupart ont d'ailleurs déjà été anticipés par le gouvernement précédent. Les avantages liés à la contemporanéité de l'impôt – notamment en termes de trésorerie pour les ménages – nous semblent ainsi plus importants que les inconvénients. A terme, le prélèvement à la source permettrait également une fusion de l'impôt sur le revenu, d'une partie de la Prime d'activité et de la CSG, déjà prélevée à la source, ce qui simplifierait grandement le système socio-fiscal et lui donnerait plus de lisibilité. On peut donc espérer que cette réforme soit réellement mise en place en 2019 et non reportée *sine die*.

[\[1\]](#) Mais seulement proportionnellement alors que l'impôt est progressif : il y a un effet « assiette » (l'assiette de l'impôt varie immédiatement) mais pas d'effet « taux » (le taux ne varie pas à moins de demander expressément une modulation de taux en cours d'année en cas de changement de situation).

[\[2\]](#) Il y aura tout de même des possibilités d'optimisation dues au fait que les revenus 2018 ne seront jamais imposés. Le gouvernement prévoit des dispositions particulières pour que les contribuables ne puissent pas majorer artificiellement leurs revenus de l'année 2018.

[\[3\]](#) Prenons l'exemple d'un retraité célibataire, veuf ou divorcé ayant 50 000 euros de revenus annuels. Sur une année son impôt sera de 8 235 euros, soit 16,5% de son revenu. S'il meurt en milieu d'année, il n'aura que 25 000 euros de revenus. Le prélèvement à la source sera de $16,5\% \times 25\ 000 = 4\ 118$ euros. Or l'impôt dû pour 25 000 euros de revenus annuels

n'est que de 1 625 euros (soit 6,5% du revenu). L'Etat devra donc rembourser 2 493 euros aux héritiers. Sans le prélèvement à la source, les héritiers auraient dû payer 1 625 euros. Avec le prélèvement à la source, on voit donc que l'Etat perd une année d'impôt l'année du décès du contribuable.

[4] Qui est compensée en partie par le fait que les nouveaux contribuables paieront leur impôt avec une année d'avance.

[5] Ce qui est tout de même plus simple du fait qu'ils sont individuels et proportionnels aux revenus.

[6] [LOI n°2016-1917 du 29 décembre 2016 – art. 60 \(V\)](#)

[7] Il est possible que certains contribuables choisissent le taux neutre pour ne pas divulguer à leur employeur qu'ils bénéficient de crédits ou de réductions d'impôt. Il n'est pas prévu que la DGFIP règle la différence « au fur et à mesure ».

[8] Les contribuables devraient pouvoir tenir compte du quotient familial. Le solde à payer devrait être calculé par l'administration fiscale.

Prélever à la source l'impôt sur le revenu : une réforme compliquée et coûteuse

par Vincent Touzé

Lors de sa conférence de presse de rentrée du 7 septembre, le Président François Hollande a confirmé son projet de prélever l'impôt sur le revenu à la source dès 2018. Cette mesure était inscrite dans son programme de campagne de 2012. L'objectif

serait de rendre l'imposition sur le revenu plus facile et plus moderne.

Invention du début du 20^e siècle, l'impôt progressif sur le revenu est souvent jugé comme archaïque. Selon [Ayrault et Muet^{\(1\)} \(2015\)](#), il manquerait de lisibilité (sa complexité en ferait oublier sa finalité) et de cohérence (sa progressivité ne serait pas optimale). Quant à l'idée de prélèvement à la source, elle n'est pas nouvelle. Elle a déjà suscité de nombreux débats dans le passé. Ces derniers ont d'ailleurs conduit aux innovations que nous connaissons : le prélèvement mensuel, des déclarations pré-remplies, une possibilité de déclarer en ligne, etc.

Que représente aujourd'hui l'impôt sur le revenu ? Qu'apporterait le prélèvement à la source ? Compliquée et coûteuse pour les finances publiques, cette réforme est-elle vraiment utile ([Sterdyniak, 2015\[2\]](#)) ?

L'impôt sur le revenu : un impôt différé ou quand l'administration fiscale fait crédit

L'impôt sur le revenu (IR) rapporte environ 70 milliards d'euros par an. Moins d'un ménage sur deux paie l'IR. La déclaration est cependant obligatoire pour tous.

Aujourd'hui, l'IR en France est payé avec un décalage d'une année. En 2015, on paie ainsi l'impôt relatif aux revenus gagnés pendant l'année 2014. Au préalable, son calcul a nécessité une déclaration de revenus auprès de l'administration fiscale pendant le premier semestre de l'année 2015 et l'application du barème décidé par la Loi de Finance 2015 votée [\[3\]](#) au Parlement en fin d'année 2014.

Le décalage temporel d'une année implique que l'Etat accorde un délai de paiement et donc un crédit aux ménages, ce qui n'est pas négligeable pour un jeune qui débute sa carrière professionnelle. Ce délai de paiement résulte de deux

facteurs : la base fiscale d'imposition est annuelle ; recueillir de l'information prend du temps. Il faut donc attendre *a minima* que l'année soit écoulée pour avoir une juste évaluation du revenu annuel.

L'IR est progressif. Cela signifie que le taux moyen de prélèvement, le rapport entre l'impôt et le revenu, augmente avec le revenu du foyer fiscal. Toutefois, afin de prendre en compte la taille des familles et donc leur véritable niveau de vie (principe d'équité fiscale horizontale), le barème utilise un quotient conjugal (une part pour un célibataire ou un contribuable non marié et deux parts pour un couple marié) ainsi qu'un quotient familial (une demi-part par enfant et une part à partir du troisième pour un couple). L'utilisation de ces quotients induit une légitime réduction d'impôt. Le législateur limite cet avantage fiscal en plafonnant l'impact du quotient familial.

Depuis l'élection de François Hollande à la Présidence de la République, les gouvernements Ayrault puis Valls ont :

i) amplifié la hausse de l'IR amorcée sous le gouvernement Fillon à partir de 2011 avec une plus grande fiscalisation au barème de l'IR des revenus du capital, la suppression de la non-imposition des heures supplémentaires, la taxation des avantages familiaux des retraités et des cotisations employeurs de complémentaire santé ;

ii) baissé en deux temps, en 2013, le plafond de quotient familial, ce qui a conduit à taxer davantage les familles des classes moyennes que les contribuables sans enfant à charge ;

iii) créé une nouvelle tranche d'imposition à 45 % en 2014 ;

iv) relevé rétroactivement les seuils d'imposition à l'IR (revenu 2014) en 2015 afin de réduire le nombre de foyers imposables.

Le prélèvement à la source : une version allégée après une

ambition de révolution fiscale

Le prélèvement de l'IR à la source est l'un des projets électoraux du Président Hollande. Le projet initial s'inspire de l'ouvrage *Pour une révolution fiscale* de Landais, Saez et Piketty publié en 2011 qui prône :

- La fusion de l'IR et de la CSG ;
- Le prélèvement automatique de l'impôt sur le revenu (travail ou capital) à la source c'est-à-dire dès l'attribution du revenu ;
- Une suppression des quotients conjugal et familial.

Le prélèvement à la source s'inscrit souvent dans une démarche de simplification fiscale. Son principal attrait est d'offrir une meilleure synchronisation entre le moment où le revenu est attribué et celui où il est taxé. La suppression des quotients conjugal et familial facilite le calcul du prélèvement à la source.

L'administration fiscale et les contribuables peuvent y trouver un intérêt. Les contribuables peuvent juger opportun d'estimer en temps réel leurs véritables revenus après impôt. En particulier, pour ceux qui ont des revenus fluctuants, avec par exemple une année de travail (revenu élevé) suivie d'une année de chômage (revenu bas), il y a une meilleure adéquation de leur revenu à leur capacité à payer l'impôt. Cela évite de devoir payer un impôt élevé les années de « vaches maigres » et faible les années de « vaches grasses ». La gestion de trésorerie est alors facilitée. Pour l'administration fiscale, le gain potentiel est un meilleur recouvrement de l'impôt car le prélèvement à la source réduit les possibilités d'y échapper. Toutefois, en France, ce gain potentiel est nul car le taux de recouvrement de l'IR est déjà de 99 %, soit un niveau supérieur à celui des pays qui pratiquent le prélèvement à la source (cf. [rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires, février 2012\[4\]](#)).

La simplification fiscale est totale si le contribuable n'a plus de déclaration à faire et si le prélèvement à la source est libératoire, c'est-à-dire quand l'imposition est définitive et le revenu net perçu est libéré de toute obligation fiscale.

En juin 2015, puis le 7 septembre dernier, le président Hollande s'est engagé et a confirmé une mise en place du prélèvement à la source dès janvier 2018. Toutefois, le gouvernement a prévenu (Michel Sapin, 17 juin 2015) que le prélèvement à la source « n'est pas destiné à modifier la façon dont est calculé l'impôt » et qu'il « ne remettra pas en cause, par exemple, le quotient familial ». L'idée est de conserver les principes qui régissent la fiscalité actuelle et son niveau. Il n'y aura donc pas de *révolution fiscale* et donc pas de simplification.

Les difficultés d'une mise en place d'un prélèvement à la source s'annoncent très nombreuses. Dans son [discours du 16 janvier 2012](#), Didier Migaud, président de la Cour des comptes, rappelle que :

- tous les revenus ne se prêtent pas facilement à un prélèvement à la source ;
- calculer le taux d'imposition en temps réel^[5] est très difficile ;
- la protection de la confidentialité des informations fiscales transmises au tiers-payeurs (l'employeur pour un salarié) est indispensable ;
- l'année de transition est problématique d'un point de vue fiscal.

La simplification ne sera pas au rendez-vous

Le mode de calcul de l'IR ne va pas changer. Pour les salariés, à partir des éléments connus (revenus de l'année

précédente), l'administration fiscale aura l'obligation d'informer leurs employeurs du taux moyen de prélèvement à la source à appliquer sur les salaires. Pour les pensions et certains revenus financiers, elle pourra procéder de la même façon en informant les caisses de retraite et les institutions financières (banques ou compagnies d'assurance) en charge de gérer les portefeuilles des ménages. Par la suite, dès lors que l'information sur l'ensemble des revenus sera complète, il y aura inévitablement un rattrapage (et donc un décalage entre le moment où le revenu est attribué et l'impôt total prélevé). Le prélèvement à la source ne sera donc pas libérateur et le choc de simplification n'aura pas lieu : les ménages auront toujours des déclarations à déposer auprès de l'administration fiscale ; le montant de l'impôt définitif sera connu avec retard.

Deux tiers des ménages sont déjà mensualisés. Pour ceux avec des revenus réguliers, il n'y aura pas de changement au niveau de leur trésorerie : le montant d'impôt prélevé mensuellement sur leurs revenus courants sera approximativement le même que celui qu'ils auraient eu à payer sur leurs revenus de l'année précédente. Certes, les ménages avec des revenus irréguliers bénéficieront de la meilleure synchronisation, mais en pratique, ils peuvent déjà, s'ils le souhaitent, demander des facilités de paiement auprès de l'administration fiscale.

Une réforme coûteuse en recettes fiscales...

Si le prélèvement à la source est adopté, les ménages paieront en 2017 l'impôt sur les revenus de l'année 2016 et commenceront à s'acquitter de leur impôt sur le revenu pour l'année 2018 dès le mois de janvier. Que se passera-t-il pour les revenus de l'année 2017 ? Seront-ils soumis à l'IR ? Le gouvernement peut-t-il renoncer à une créance de 70 milliards d'euros sur les ménages les plus riches ?

Le gouvernement pourrait naturellement être tenté de faire payer l'IR sur les revenus 2017 en 2018, mais une telle mesure

pèserait trop lourd sur la trésorerie des ménages imposables. Ces derniers devraient alors s'acquitter pendant une année de deux montants d'impôt : celui de l'année précédente (2017) et celui de l'année en cours (2018). Le gouvernement a d'ores et déjà renoncé à cette option.

L'autre solution est de ne pas imposer les revenus 2017. Or cette mesure est particulièrement injuste. Elle va bénéficier amplement aux ménages les plus aisés. De plus, ces derniers auront tout loisir de réaliser des plus-values et des revenus exceptionnels pour profiter au maximum de cette opportunité fiscale. Les pertes de recette fiscale seraient alors largement supérieures à 70 milliards. Certes le gouvernement a déclaré qu'il veillerait à imposer suffisamment les revenus exceptionnels mais les autres revenus jugés « non exceptionnels » échapperont quoi qu'il arrive à l'impôt. D'un point de vue social, ce choix est donc à proscrire totalement. L'Etat a le devoir de ne pas renoncer à sa créance fiscale sur les ménages. Deux solutions existent : l'étalement de l'impôt sur le revenu sur plusieurs années ou la récupération sur l'héritage au décès du dernier survivant du ménage.

... et en temps perdu à discuter

Mettre en place le prélèvement à la source dès 2018 signifie l'écriture d'une loi et sa ratification par le Parlement très rapidement. Le soutien du gouvernement Valls par son actuelle majorité à l'Assemblée nationale n'est pas certain. Les débats s'annoncent compliqués et coûteux en temps de mobilisation du Parlement. D'un côté, certains revendiqueront une révolution fiscale totale et rapide tandis que d'autres dénonceront l'injuste cadeau d'une année blanche aux ménages les plus riches.

Le gouvernement mise pour l'instant sur une baisse d'impôt de 2 milliards d'euros qui serait réservée aux ménages faiblement imposables pour défendre le caractère socialement généreux de la réforme fiscale. A 18 mois des élections présidentielles,

quel est le sens d'une telle mesure ? N'y-a-t-il pas d'autres priorités pour les finances publiques (réduction du déficit) et le bon fonctionnement de l'Etat (santé, enseignement, recherche, ...) ?

Le débat ne va pas se limiter au Parlement. Plusieurs syndicats ont déjà fait savoir qu'ils s'opposaient à la divulgation aux employeurs d'informations fiscales sur les salariés. Par ailleurs, les entreprises et l'administration fiscale s'inquiètent aussi des nouveaux coûts de gestion (vérification, calculs, transfert d'informations, contentieux, ...) induits par cette supposée simplification fiscale. Les débats s'annoncent donc longs et houleux.

Le Conseil constitutionnel pourrait aussi invalider certains aspects (fin du secret fiscal pour les salariés, rupture de l'équité fiscale avec l'année blanche) rendant ainsi caduque la loi.

Instaurer un prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source est un projet qui s'annonce coûteux avec des perspectives de gains faibles et incertains. Il n'est pas trop tard pour renoncer à ce projet de réforme mineure. En matière fiscale, il vaudrait mieux se concentrer sur des sujets de premier plan ([Sterdyniak et Touzé, 2015\[6\]](#)) : l'adoption d'une véritable et ambitieuse fiscalité écologique ([Chiroleu-Assouline, 2015\[7\]](#) ; [Hourcade, 2015\[8\]](#)), l'amélioration de la compétitivité fiscale des entreprises ([Guillou et Treibich, 2015\[9\]](#) ; [Heyer, 2015\[10\]](#)), la taxation du capital ([Antonin et Touzé, 2015\[11\]](#)), les droits de successions ([Masson, 2015\[12\]](#)) , la hausse prévisible de la fiscalité locale, etc.

[1] Ayrault J.-M. et P.-A. Muet, 2015, *Pour un impôt juste, prélevé à la source*, Fondation Jean Jaurès, Août 2015.

[\[2\]](#) Sterdyniak H., « Prélèvement à la source : une réforme compliquée, un gain très limité », *Blog de l'OFCE*, 24 juin 2015.

[\[3\]](#) La Loi de Finance 2015 votée fin 2014 a révisé avec effet rétroactif le mode d'imposition des revenus 2014. Ce dernier avait été initialement défini dans la cadre de Loi de Finance 2014 votée fin 2013.

[\[4\]](#) Cour de Comptes, *Prélèvement à la source et impôt sur le revenu*, Rapport, février 2012.

[\[5\]](#) Sur ce point, on notera la proposition d'Ayrault et Muet (2015) qui préconisent de calculer un taux instantané à partir d'un algorithme qui « ajuste en permanence l'impôt payé depuis le début de l'année au revenu perçu depuis le début de l'année ». Le calcul serait « parfait » pour un célibataire dont le salaire est le seul revenu. Toutefois, une « régularisation » serait nécessaire en raison des inévitables délais de transmission.

[\[6\]](#) Sterdyniak H. et V. Touzé, « Fiscalité des ménages et des entreprises : quels débats pour quels choix politiques ? », *Blog de l'OFCE*, 1er juillet 2015.

[\[7\]](#) Chiroleu-Assouline M., « La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique ? État des lieux et conditions d'acceptabilité », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

[\[8\]](#) Hourcade J.-C., 2015, « La taxe-carbone : une idée toujours d'avenir si... », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

[\[9\]](#) Guillou S. et T. Treibich, « Impôts, charges sociales et compétitivité – Le CICE : un instrument mixte », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

[\[10\]](#) Heyer E., « Fiscalité des entreprises en France : un état des lieux et quatre propositions », *Revue de l'OFCE*, n°139,

2015.

[\[11\]](#) Antonin C. et V. Touzé, « Fiscalité du capital : principes, propriétés et enjeux de taxation optimale », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

[\[12\]](#) Masson A., « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

Le mythe de la réforme fiscale

par [Henri Sterdyniak](#)

Le Premier ministre a annoncé, le 19 novembre, qu'il suspendait la mise en place de l'écotaxe et mettait en chantier une grande réforme fiscale. Celle-ci est souvent évoquée dans le débat public, sans que son contenu et ses objectifs soient bien identifiés. En fait, des projets contradictoires sont présentés.

Certains préconisent une forte réduction des impôts, qui serait susceptible de dynamiser l'économie française, en incitant les actifs à travailler davantage, les ménages à épargner, les entreprises à investir et à embaucher, ce qui rendrait la France plus compétitive. Mais il faudrait diminuer encore plus les dépenses publiques, alors que le gouvernement s'est déjà engagé à les baisser de 70 milliards d'ici 2017. Quelles dépenses veut-on précisément réduire ? Il faudrait diminuer fortement les prestations sociales, ce qui n'est pas compatible avec le maintien du modèle social français. Certains veulent transférer la charge de la

protection sociale des entreprises vers les ménages. Ainsi, le Medef réclame une baisse de 100 milliards de la fiscalité des entreprises. Ceci supposerait une nouvelle et forte hausse des impôts pesant sur les ménages, donc un effondrement de la consommation. La France doit-elle s'engager dans cette direction, doit-elle relancer la concurrence fiscale en Europe par la baisse des revenus des ménages ?

D'autres proposent de répartir plus équitablement la charge fiscale entre revenus du travail et du capital et d'augmenter le caractère redistributif de la fiscalité. Mais la France est déjà l'un des pays du monde les plus redistributifs, qui taxe le plus les hauts revenus, les patrimoines importants et les revenus du capital. Ceux-ci sont déjà fortement taxés, à la suite des hausses pratiquées par les gouvernements Fillon, puis Ayrault.

Certains proposent de faire la chasse aux niches fiscales et sociales, d'élargir les assiettes et de diminuer les taux. Mais, n'est-ce pas oublier le rôle incitatif de la fiscalité ? De nombreux dispositifs, même complexes, sont légitimes pour des raisons d'équité (comme le quotient familial) ou d'incitation à l'emploi (comme les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, les exonérations pour la garde des jeunes enfants) ou d'aide aux travailleurs pauvres (comme la PPE) ou autres incitations (comme l'exonération des dons aux œuvres, des cotisations syndicales). Certes, il existe quelques revenus non-taxés comme certains revenus du capital (l'assurance-vie, les PEA), ou comme les plus-values non-réalisées (mais il est difficile d'imposer des gains simplement potentiels), ou comme les loyers implicites (ceux dont bénéficient les personnes qui logent dans un appartement dont ils sont propriétaires), mais qui osera y toucher ? Il s'agit davantage d'un travail patient de démantèlement des niches, d'ailleurs bien engagé depuis quelques années, que d'une grande réforme.

Rendre notre fiscalité plus écologique est certes une ardente

obligation. Mais existe-t-il vraiment un double dividende en emplois et en écologie ? Le gain écologique n'a-t-il pas un coût en emplois, en pouvoir d'achat, en compétitivité ? Peut-on augmenter notre fiscalité écologique sans un accord mondial aujourd'hui peu probable ? La taxation écologique est obligatoirement compliquée si on veut éviter de (trop) frapper les agriculteurs, l'industrie, les plus pauvres, les régions périphériques, les rurbains, etc. C'est ce que nous enseignent les échecs de la taxe carbone (en 2009) ou de l'écotaxe (en 2013).

Certes, il faut lutter contre l'évasion fiscale des plus riches et des grandes entreprises, mais ceci passe surtout par une harmonisation fiscale européenne, qui n'est pas sans danger si elle oblige la France à s'aligner sur le moins-disant fiscal en matière d'impôt sur la fortune (ISF), d'impôt sur les sociétés (IS) ou d'impôt sur le revenu (IR).

Une réforme fiscale de grande ampleur, à prélèvements obligatoires constants, fait nécessairement des gagnants et des perdants. Il faudrait dire clairement qui seront ces perdants : les retraités, les propriétaires de leur logement, les épargnants ?

Un projet miracle a ainsi resurgi : la fusion de l'IR et de la CSG. Mais ni les modalités, ni les objectifs de cette fusion ne sont précisés. Elle se heurte d'abord à l'opposition de principe des syndicats qui voient défavorablement la fusion d'un impôt d'Etat avec la CSG dont le produit est directement affecté à la protection sociale. La réforme irait dans le sens d'une étatisation des branches maladie et famille (surtout, si en même temps, une partie des cotisations employeurs étaient fiscalisées), avec le risque que les prestations sociales deviennent des variables d'ajustement des finances publiques.

La CSG pèse actuellement davantage sur les salariés que sur les titulaires de revenus de remplacement. Une fusion CSG-IR sans compensation spécifique pourrait donc être très coûteuse

pour les retraités et les chômeurs, et en particulier les plus pauvres qui actuellement ne payent ni CSG ni IR. En sens inverse, les revenus du capital supportent aujourd'hui une taxation totale – CSG-CRDS-Prélèvement sociaux – de 15,5%, nettement plus que les 8% supportés par les salariés. Certes, on peut estimer que ceci compense le fait que, par définition, ils ne supportent pas de cotisations employeurs. Mais, on le voit, la comparaison des prélèvements sur des revenus différents n'est pas si facile.

La fusion pourrait être l'occasion de remettre en cause les différents dispositifs qui ont entraîné progressivement le rétrécissement de l'assiette de l'IR, en particulier certaines niches fiscales. Mais, certaines de ces dépenses fiscales sont indispensables et il faudra les remplacer par des subventions explicites ou les maintenir dans l'impôt fusionné. La fusion ne règle pas en elle-même le problème des revenus exonérés aujourd'hui, que ce soit les loyers implicites ou certaines plus-values.

Certains souhaitent fusionner tous les dispositifs aidant les plus pauvres (RSA, PPE, Allocation logement) dans un impôt négatif géré par l'administration fiscale, en oubliant la nécessité d'un suivi détaillé, personnalisé et en temps réel que permet la gestion par la Caisse d'allocation familiale (CAF).

Le législateur devra trancher la question de la familialisation ou de l'individualisation de l'impôt ainsi fusionné. C'est une question importante : l'Etat doit-il ou non reconnaître le droit aux individus de mettre en commun leurs revenus et de les partager avec leurs enfants ? Mais, faut-il lancer ce débat aujourd'hui ? Mettre en cause le caractère familial de notre fiscalité est-il l'urgence de l'heure ? L'individualisation impliquerait les transferts de charge les plus importants, notamment au détriment des familles mono-actives ou des familles des classes moyennes. A taux constant, elle impliquerait une forte hausse de poids des

impôts portant sur les ménages. Une réduction uniforme des taux serait fortement anti-redistributive, en particulier au détriment des familles et en faveur des célibataires sans enfants. L'individualisation devrait obligatoirement s'accompagner d'une forte augmentation des prestations en faveur des enfants (en particulier des familles nombreuses). On aboutirait alors à un système plus redistributif en faveur des familles pauvres, mais les familles aisées seraient perdantes, ce qui pose des questions délicates d'équité horizontale.

Se pose aussi la question du mode de prélèvement. On ne peut passer à un système simple de prélèvement à la source sans réduire fortement le caractère familial et progressif du système français. L'entreprise n'a pas à connaître les revenus du conjoint de son salarié ou ses autres revenus. La réforme permettrait de prélever à la source une première tranche de l'IR (de 20 % par exemple), en y ajoutant des abattements (un abattement individuel, éventuellement un abattement pour conjoint sans ressources, un abattement pour enfants). Le solde serait prélevé (ou remboursé) l'année suivante, sur rôle. Le système ne serait guère simplifié. Contrairement à ce que répète Thomas Piketty, la fusion CSG-IR n'est pas la pierre de touche de la réforme fiscale.

Ne peut-on craindre que l'évocation de la réforme fiscale ne soit un leurre, masquant le refus de s'attaquer aux problèmes effectifs de l'économie française : la difficulté à s'insérer dans la nouvelle division internationale du travail, la croissance des inégalités de revenus primaires provenant de la mondialisation et de la financiarisation de l'économie, l'incapacité des pays développés, et surtout de la zone euro, à trouver une nouvelle dynamique de croissance après la crise financière ?

Le problème n'est sans doute pas tant la structure de la fiscalité, mais l'erreur de politique économique faite, au niveau de la zone euro, d'ajouter l'austérité budgétaire au

choc dépressif induit par la crise financière et, au niveau français d'augmenter la fiscalité de 3 points de PIB depuis 2010 (soit de 60 milliards d'euros) pour combler un déficit public induit uniquement par la récession.

Le système fiscal français prélève 46 % du PIB ; les dépenses publiques primaires en représentent 50%. En même temps, la France est l'un des rares pays développés où les inégalités de revenus ne se sont pas fortement accrues dans la période récente. Notre fort niveau de dépenses publiques et sociales constitue un choix de société qu'il faut maintenir ; le système fiscal français est déjà fortement redistributif. Certes, certaines réformes sont nécessaires pour améliorer encore sa redistributivité, pour le rendre plus transparent et plus acceptable socialement. Cependant, c'est au niveau même de la formation des revenus primaires que l'essentiel se joue. Il n'y a pas de réforme miracle : le système actuel, produit d'un long processus de compromis économique et social, est difficile à améliorer.

Réactions aux décisions du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012

par [Henri Sterdyniak](#)

Le 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à la Constitution de la Loi de finances 2013 ainsi que sur celle de la troisième Loi de finances rectificative pour 2012. Il en a censuré plusieurs dispositions.

La Constitution française est pratiquement silencieuse en matière de fiscalité, de sorte que le seul texte auquel le Conseil peut se référer est l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui stipule : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Cependant, depuis 1789, la fiscalité s'est vue attribuer d'autres rôles que celui de financer équitablement les dépenses publiques ; la fiscalité a des objectifs incitatifs (décourager certaines pratiques socialement néfastes, comme le tabac, l'alcool, la pollution ; encourager des pratiques socialement utiles comme la culture) ; elle a aussi des objectifs redistributifs : taxer fortement les gains injustifiés ainsi que les plus hauts revenus, dans la mesure où ceux-ci ne proviennent pas uniquement de l'effort de leurs bénéficiaires, mais de l'ensemble de l'organisation sociale et de l'héritage institutionnel et technologique de la société. Le Conseil constitutionnel doit donc largement interpréter l'article 13, qui ne correspond plus à la conception actuelle de la fiscalité. Il se réfère souvent à sa décision du 16 août 2007, selon laquelle : « l'exigence résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789 ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ».

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel invoque fréquemment l'article 34 de la Constitution, qui attribue au législateur le pouvoir de fixer le taux et l'assiette de chaque impôt. Il considère que lui-même « n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement » ; il n'intervient qu'en cas de « rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».

Avec ces limites en tête, les décisions du Conseil peuvent

être critiquées du point de vue économique et fiscal ; c'est ce que nous nous proposons de faire ici.

La taxation doit elle être familiale ?

Conformément aux intentions annoncées par François Hollande durant sa campagne électorale, la loi de finances 2013 instaurait une contribution exceptionnelle de 18 % sur les revenus d'activité des années 2012 et 2013 supérieurs à 1 million d'euros, soit une tranche dite à 75 % (la tranche supérieure de l'IR à 45 plus 4 % de contribution exceptionnelle sur les hauts revenus plus 8 % de CRDS-CSG plus ces 18 %).

Le Conseil a estimé que cette imposition n'était pas conforme à la Constitution car cette contribution était individuelle alors que l'impôt sur le revenu doit porter sur le foyer fiscal. On ne peut que se réjouir de voir ainsi réaffirmé le caractère familial de la fiscalité française, conforme au principe selon lequel les membres d'une famille doivent se partager équitablement les revenus du foyer. Pourtant, en même temps, le Conseil accepte la baisse de 2 336 à 2 000 euros du plafond du quotient familial par enfant ; il proclame certes que l'impôt sur le revenu doit tenir compte du nombre d'enfants du foyer, mais que cette prise en compte pourrait se faire autrement que par le quotient familial ; il accepte que l'ISF ne tienne plus compte de la taille du foyer. Ces décisions manquent de cohérence.

Selon le Conseil, l'imposition du foyer doit être globale, dépendre du total de ses revenus, et non du revenu de chacun de ses membres. Le quotient conjugal est ainsi sacralisé ; ce n'est pas le cas du quotient familial. On aboutit ainsi à un système où le plafond du quotient familial est de 2 000 euros par enfant (4 000 euros à partir du troisième enfant) tandis que le plafond conjugal n'a pas de plafond explicite. Toutefois, le barème de l'IR fait que le plafond implicite du plafond conjugal est aujourd'hui de 32 829 euros. Considérons

un homme de 50 ans qui gagne 1 million d'euros par an ; son impôt sur le revenu est de 458 171 euros ; il épouse une jeune femme de 23 ans qui n'a pas de revenu propre ; leur impôt diminue à 426 342 euros (soit une réduction de 32 829 euros). Soit maintenant une veuve de 50 ans de même revenu ; son fils de 23 ans poursuit ses études ; leur impôt est de 456 171 euros ; soit 30 829 euros de plus que le couple précédent. Pourtant, leur capacité contributive est la même. On comprend mal pourquoi le Conseil ne défend pas le quotient familial et considère que le plafonnement du quotient conjugal à 32 829 euros (tel qu'il aurait été maintenu par la non-prise en compte des revenus du conjoint pour les très hauts revenus) est anticonstitutionnel. Il serait plus conforme à l'article 13 de réaffirmer le principe du quotient familial et de plafonner le quotient conjugal.

Son refus de l'individualisation de l'impôt a permis au Conseil de rejeter d'emblée la contribution exceptionnelle sans avoir à se prononcer sur la constitutionnalité d'une tranche marginale à 75 %. Le doute persiste donc sur le taux maximum que le Conseil autorise, tant en taux marginal qu'en taux moyen. Toutefois, le Conseil a accepté un taux de 75 % pour le plafonnement de l'ISF.

D'un côté, ce taux de 75 % avait clairement été annoncé par le candidat élu. Il ne s'appliquait que sur la tranche de revenu supérieur à 1 million d'euros. Une personne seule gagnant 2 millions (3 millions) de revenus d'activité n'aurait supporté, CRDS-CSG comprise, qu'un taux d'imposition moyen global de 63 % (67 %). Des taux marginaux plus élevés (supérieur à 80%) ont été mis en place aux Etats-Unis et au Royaume-Unis entre 1945 et 1980.

De l'autre, le système mis en place était extrêmement compliqué avec un IR portant sur le revenu imposable familialisé, des contributions exceptionnelles de 3 % (à partir de 250 000 euros par part) et 4 % (au-delà de 500 000 euros) portant sur le revenu fiscal de référence conjugalisé,

et cette nouvelle contribution exceptionnelle de 18 % portant sur le revenu d'activité individuel. La marche de 18 % était trop grande. Un système plus simple, réunifié, supprimant les contributions exceptionnelles, introduisant une tranche à 50 % (à partir de 250 000 euros par part), puis un taux de 60 % (à partir de 750 000 euros par part) serait plus satisfaisant et n'aurait pas de raison de se heurter à la censure du Conseil.

Un taux maximum d'imposition ?

Ni la Déclaration des droits de l'homme de 1789, ni la Constitution de 1958 ne comportent de taux maximum d'imposition. Le Conseil constitutionnel a décidé en 2007 que l'impôt ne devait pas être confiscatoire, mais sans définir cette notion. En décembre 2012, le Conseil ne s'est pas prononcé sur la constitutionnalité d'un taux à 75 %, mais il a censuré des dispositifs particuliers qui aboutissaient à des taux marginaux de 90,5 %, de 82 %, de 75,34 % ou même de 73,2 %. Il semble donc que le Conseil fixe un taux maximum de 70 % à ne pas dépasser. Ce taux est nettement plus élevé que les 50 % du bouclier fiscal, mais il reste arbitraire ; de plus il s'agit d'un taux marginal.

Cependant, les quatre cas censurés sont des cas particuliers où le législateur voulait faire jouer à la fiscalité un rôle désincitatif :

– Les retraites-chapeau sont soumises à la CSG-CRDS, à l'IR et à une taxation spécifique qui atteint 21 % au-delà de 24 000 euros par mois. Au-delà de ce niveau, leur taux marginal d'imposition était donc de 75,34 %. Le Conseil a jugé ce taux excessif, contraire au principe d'égalité devant les charges publiques. La taxation spécifique a été ramenée à 14 %, soit un taux d'imposition marginal de 68,34 %. Le problème est que cette taxation spécifique n'avait pas pour objet de financer les charges publiques, mais de décourager ce type de rémunération. D'ailleurs, l'entreprise paie une taxe de 32 % sur ces retraites qui demeurent donc très coûteuses. Sans

doute, faudra-t-il que le législateur se décide à les encadrer strictement : l'entreprise pourrait aider ses cadres dirigeants à se constituer un supplément de retraite, mais cette aide devrait être considérée comme un salaire et supporter toutes les cotisations sociales.

– Le Conseil interdit à l'Etat de taxer à 75 % le produit des titres et des bons dont l'identité du bénéficiaire n'est pas communiquée à l'administration fiscale en arguant que l'imposition totale atteint 90,5 %, compte tenu des prélèvements sociaux. Mais une personne riche taxée à 45 % à l'IR et à 1,5 % à l'ISF subit un prélèvement marginal de 95,5 % sur ses revenus d'intérêts. Il n'était donc pas injuste de faire subir la taxation maximum à une personne qui veut rester anonyme. Sans doute, faudra-t-il interdire ces bons anonymes.

– L'Etat souhaitait taxer fortement les plus-values sur les terrains à bâtir. Aux taxes spécifiques déjà en place (de l'ordre de 20 %), aux prélèvements sociaux (15,5 %), s'ajoutait la taxation des plus-values au barème de l'IR (avec un taux maximum de 49 %), sans abattement pour l'inflation ou la durée de détention. Le Conseil a estimé que la taxation totale qu'il évalue à 82 % était excessive. Certes, la non-prise en compte de l'inflation était contestable. Mais le calcul du Conseil suppose que le vendeur jouit de revenus supérieurs à 500 000 euros par an. De plus, cette plus-value est un pur effet d'aubaine, qu'il n'est pas illégitime de surtaxer.

– Les gains tirés des stock-options et des actions gratuites sont dorénavant imposés à l'IR comme à la CSG-CRDS. Ils supportent de plus une contribution salariale, non déductible de l'IR, naguère de 10 %, qui devait passer à 17,5 % (pour les actions détenues pendant un certain temps), à 22,5 % pour les autres. Le total aboutissait pour une imposition à la tranche de 45 % à un taux d'imposition total de 68,2 % (ou 73,2 %) ; pour la tranche de 49 % à 72 % (ou 77 %). Le Conseil a jugé

cette taxation excessive ; il a maintenu la contribution salariale à 10 %, ce qui limite la taxation globale à 60,7 % pour la tranche de 45 % (ou 64,5 % pour celle de 49 %). Là-aussi, les entreprises payent une taxe de 30% sur les avantages qu'elles accordent à leurs salariés ou mandataires sociaux sous cette forme.

Dans ces quatre cas, le Conseil interdit de faire jouer à la fiscalité directe un rôle incitatif (ou plutôt désincitatif). Il faudra donc que le législateur utilise d'autres instruments, soit la taxation au niveau des entreprises, soit la réglementation.

Notons que le Conseil a une version strictement juridique de la notion d'imposition et de revenu. Ainsi, écrit-il à propos de la contribution employeur : « c'est une imposition à la charge de l'employeur qui ne s'impute pas sur le montant de la rente versée », alors que du point de vue économique, la distinction entre contribution employeurs et salariés n'a pas de sens, il faut faire masse des deux. De même, ne juge-t-il pas abusive la taxation des intérêts. Mais une personne recevant 4 % de taux d'intérêt quand l'inflation est de 2 %, n'a un revenu réel que de 2 %. Le total des prélèvements sociaux et de la tranche à 45 % de l'IR aboutit à une imposition nominale de 58,2 %, qui est en réalité de 116 % si on rapporte l'impôt ($4 \times 58,2 \% = 2,32 \%$) au revenu réel (2 %, soit 4 % moins les 2% d'inflation).

Le Conseil affirme que « les prélèvements sociaux qui pèsent sur les revenus de dividendes et de produits de placement ont des taux plus élevés que ceux qui pèsent sur les revenus d'activité », mais il ne tient compte que des prélèvements sociaux et de la CRDS-CSG, et pas des cotisations sociales employeurs. En fait, il ne compare pas précisément l'imposition des uns et des autres, ce qui obligerait à distinguer les cotisations ouvrant des droits, à tenir compte de l'inflation, de l'impôt sur les sociétés, etc. Il se limite au cas de « rupture caractérisée » de l'égalité devant

l'impôt. Il est permis de le regretter.

Vers la réduction des niches fiscales

Le Conseil constitutionnel a heureusement censuré l'article 14 de la Loi de finances qui reportait une nouvelle fois de cinq ans l'extinction des dispositifs fiscaux dérogatoires en matière de droits de successions sur les biens immobiliers en Corse.

L'article 73 de la loi de finances classe en fait les réductions et crédits d'impôts en trois catégories. Certaines ne sont pas soumises au plafonnement global ; d'autres sont soumises à un plafond global de 10 000 euros ; d'autres (les investissements outre-mer et les investissements dans le cinéma) étaient soumises à un plafond spécifique de 18 000 euros + 4 % du revenu imposable. Le Conseil a maintenu cette distinction mais a réduit le plafond spécifique des investissements favorisés en supprimant la prise en compte de 4 % du revenu imposable. Seul, parmi les dépenses d'investissement, l'investissement dans la restauration d'immeubles dans les secteurs sauvegardés échappe maintenant à un plafonnement global. C'est un pas dans la bonne direction de suppression progressive de niches fiscales profitant aux plus riches, réduisant la progressivité de l'impôt et peu efficaces pour aider tel territoire ou telle activité. Reste au gouvernement à mettre en place, comme il s'y est engagé, des subventions explicites et mieux ciblées pour les départements d'outre-mer.

En revanche certaines exonérations injustifiées demeurent comme celles des revenus des placements en PEA et en assurance-vie, des majorations de retraites, de la participation et de l'intéressement. Il est dommage que le Conseil constitutionnel n'ait pas eu l'occasion de censurer ces dispositifs contraires au principe de soumission de tous les revenus à l'impôt sur le revenu.

Faut-il permettre l'optimisation fiscale ?

En ce qui concerne l'ISF, la position du Conseil est difficile à comprendre. D'une part, il proclame avec pertinence que la détention d'un patrimoine procure en elle-même une capacité contributive ; que l'ISF peut donc frapper des biens qui ne procurent aucun revenu ; que cette capacité contributive peut donc être supérieure aux revenus des biens imposables. Ceci l'amène à déclarer conforme à la Constitution la nouvelle version de l'ISF, même si elle aboutit dans certains cas à des taux de taxation marginaux très élevés de certains revenus, en particulier les revenus d'intérêt, puisque la taxation ne prend pas en compte la dépréciation liée à l'inflation. D'autre part, le Conseil avait proclamé en août 2012 que la remise à niveau de l'ISF devait obligatoirement s'accompagner de la remise en place d'un mécanisme de plafonnement. Le Conseil a heureusement accepté, en décembre 2012, que le plafonnement du total des impôts payés (ISF + IR + CRDS-CSG + prélèvement sociaux) soit établi à 75 % du revenu, soit nettement au-dessus des 50 % de l'ancien bouclier fiscal.

Mais le diable se cache dans les détails. Le revenu doit être mesuré de façon adéquate. Prenons un exemple extrême. Considérons Monsieur A qui dispose d'un patrimoine de 3 millions d'euros, placé en actions, qui lui rapportent des dividendes au taux de 8 %, soit 240 000 euros par an. Monsieur A va payer 37 200 euros de prélèvements sociaux, 40 366 euros d'IR et 15 690 euros d'ISF, soit un total de 93 256 euros, un taux de prélèvement global de 38,8 % : il n'est pas concerné par le plafonnement. Monsieur B dispose d'un patrimoine du même montant de 3 millions. Il l'a investi pour 1 million dans sa résidence principale. Les deux autres millions sont investis dans un fonds qui accumule ses 160 000 euros de dividendes et lui prête 120 000 euros pour vivre. Monsieur B n'a ainsi pas de revenus déclarés. Il ne paye que l'ISF, soit 12 690 euros, compte tenu de l'abattement de 30 % sur la résidence principale. Il serait absurde que l'Etat rembourse

ses 12 690 euros à Monsieur B, sous prétexte que son taux d'imposition apparent est infini, alors que Monsieur B paye déjà 80 566 euros d'impôts de moins que Monsieur A, qui a la même capacité contributive.

Les bénéficiaires du plafonnement risquent donc d'être les personnes qui réussissent à ne pas déclarer de revenus en capitalisant les revenus de leur capital financier et en étant propriétaire de leur logement. C'est pourquoi, la Loi de finances 2013 avait prévu que les revenus capitalisés, dans des bons ou contrats de capitalisation, dans des trusts, dans des sociétés contrôlées par le contribuable, même s'ils ne sont pas effectivement réalisés, seraient pris en compte pour le plafonnement de l'imposition totale. On peut même regretter qu'elle ne soit pas allée au bout de sa logique en y faisant figurer les loyers implicites (la valeur du loyer du logement habité par son propriétaire). Malheureusement, le Conseil constitutionnel a censuré la prise en compte des revenus capitalisés en prétendant que ces revenus ne sont pas disponibles, qu'ils ne doivent donc pas être pris en compte pour déterminer les facultés contributives. Mais la non-disponibilité de ces revenus provient d'un choix du contribuable, choix dont le but est précisément d'échapper à l'impôt. Fallait-il maintenir cet instrument d'optimisation fiscale, tant prôné par les officines de défiscalisation ?

Dorénavant les plus-values de cessions de valeurs mobilières sont imposables aux prélèvements sociaux et à l'IR (avec un abattement de 40 % après 6 ans de détention). Il est cependant possible d'échapper à la taxation en transmettant les titres à plus-values latentes à ses enfants soit par donation, soit par succession, puisque ces deux opérations purgent la plus-value. Les enfants bénéficiaires peuvent revendre les titres, plus ou moins rapidement, et ne paient que la plus-value entre la donation et la vente ; la plus-value entre l'achat et la donation échappe à toute taxation. Cette optimisation fiscale est très pratiquée par les familles au patrimoine élevé. Pour

la combattre, l'article 19 de la troisième Loi de finances rectificative pour 2012 prévoyait qu'en cas de revente avant 18 mois, le bénéficiaire de la donation de titres mobiliers serait imposé sur la plus-value totale depuis l'acquisition par le donateur (moins les droits de mutation qu'il aurait acquittés). Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel qui a jugé que le critère retenu (une revente avant 18 mois) n'était pas pertinent pour caractériser une opération d'optimisation fiscale et que le bénéficiaire ne pouvait payer un impôt sur les plus-values obtenues par le donateur. Certes, le dispositif adopté n'était pas satisfaisant : il maintenait la purge des plus-values par succession ; il ne frappait pas ceux qui pouvaient conserver plus de 18 mois les titres reçus. Mais la censure du Conseil constitutionnel laisse subsister la possibilité d'échapper à l'impôt. La situation ainsi maintenue n'est pas conforme à l'article 13, puisque les familles riches peuvent échapper à la taxation des plus-values. Il serait donc souhaitable que la loi aille jusqu'au bout de sa logique et impose les plus-values latentes au moment de la donation ou de la succession.

Dans ces deux cas, on ne peut que regretter que le Conseil constitutionnel désarme ainsi l'administration fiscale et l'empêche de lutter efficacement contre l'optimisation fiscale.

Conclusion

Le contrôle qu'exerce le Conseil constitutionnel sur la fiscalité repose sur une base fragile et archaïque, ce qui introduit une certaine incertitude dans la conduite des réformes fiscales.

Le système fiscal français apparaît aujourd'hui d'une complexité excessive, que les réformes successives ne font qu'augmenter. En même temps, il est fortement redistributif : en particulier, les plus hauts salaires supportent des cotisations sociales sans plafond ; les revenus du capital

sont assujettis aux prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu et l'ISF. De nombreuses complications sont inévitables : il faut tenir compte des charges effectivement supportées (pensions alimentaires), encourager certaines pratiques (dons aux œuvres), en taxer d'autres (plus-values immobilières et mobilières). La grande réforme fiscale qui rendrait le système plus simple et plus redistributif est un mythe.

Reste que le système français a besoin d'être repensé. Il faudrait réaffirmer son caractère familial, redéfinir la notion de revenu, bien distinguer les impôts et les cotisations ouvrant des droits à prestations, supprimer certaines dépenses fiscales, remplacer les autres par des subventions explicites. Cette transformation ne peut se faire par l'accumulation de réformes ponctuelles.

Individualisation ou conjugualisation de l'impôt : que faire après la décision du Conseil constitutionnel ?

par [Guillaume Allègre](#)

Le Conseil constitutionnel a censuré la contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus d'activité au motif

qu'elle est prélevée auprès des personnes physiques et non du foyer fiscal ; ainsi elle méconnaîtrait les principes d'imposition selon la faculté contributive et d'égalité devant les charges publiques. En rappelant que tous les prélèvements progressifs sur le revenu doivent tenir compte de la situation familiale du foyer fiscal, la logique juridique du Conseil s'oppose à la logique économique et peut conduire à une complexité inutile du système social et fiscal. La jurisprudence du Conseil va à l'encontre d'une règle de politique économique qui veut qu'autant d'instruments soient utilisés que d'objectifs poursuivis. Or, l'objectif de réduction des inégalités de salaires est un objectif légitime de politique économique à côté de l'objectif de réduction des inégalités de revenus entre foyers. Il paraît donc légitime que des éléments de progressivité s'appuyant d'une part sur le revenu d'activité individuel et d'autre part sur le revenu familial coexistent. Ceci d'autant plus que les recherches empiriques montrent que la faculté contributive des citoyens dépend à la fois du revenu de leur foyer et de leur revenu propre.

Dans une [décision datée du 29 décembre 2012](#), le Conseil constitutionnel, saisi par les députés de l'opposition sur plusieurs articles de la Loi de finances 2013, a déclaré la « Contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus d'activité professionnelle » contraire à la Constitution, considérant qu'en ne tenant pas compte « de l'existence du foyer fiscal, le législateur a méconnu l'exigence de prise en compte des facultés contributives ; qu'ainsi, il a méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques ». Cette décision s'appuie sur les mêmes arguments que la censure de l'abattement de Cotisation sociale généralisée (CSG) sur les bas revenus contenue dans la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, au motif que « la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge

au sein de celui-ci ; que le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives crée, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 ». Au regard de ces décisions, il semble que, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, toute imposition progressive sur les revenus doit tenir compte des charges familiales et des revenus des autres membres du foyer [\[i\]](#).

Or, d'un point de vue économique, la coexistence de plusieurs mécanismes de redistribution s'opérant sur des bases individuelles et familiales peut se justifier. Si les premiers modèles théoriques supposaient que le ménage agissait comme un individu et que le partage des ressources à l'intérieur du ménage était intégral (modèle unitaire du ménage), les approches plus récentes essaient d'ouvrir « la boîte noire » que constitue le ménage ([Pollak, \[1985\]](#)). Cette méthode reconnaît que les ressources peuvent être réparties de manière très inégalitaire entre les individus qui composent le ménage. Les développements ultérieurs ([Chiappori, \[1988\]](#)) modélisent la répartition des ressources par un processus de négociation, la règle du partage dépendant du pouvoir de négociation de chaque membre du ménage, fonction, entre autre, de son revenu salarial propre. Les travaux empiriques montrent que cette approche explique mieux les comportements des ménages et des individus qui les composent, en termes de demande de biens et d'offre de travail, que le modèle unitaire. Si l'on définit la faculté contributive d'un individu [\[ii\]](#) par la part de revenu qu'il contrôle, en propre pour les dépenses individuelles ou en commun pour les dépenses collectives (logement, équipement), on voit que, selon cette approche, elle dépend à la fois du revenu familial et du salaire propre. De ce point de vue, tenir compte à la fois du revenu familial et du salaire paraît nécessaire pour se rapprocher du principe d'imposition selon la faculté contributive.

Par construction, si la progressivité du système fiscal tient compte à la fois des revenus du foyer fiscal et de la répartition de ceux-ci entre les ménages, deux foyers fiscaux bénéficiant du même niveau de revenus issus de l'activité professionnelle pourraient se voir imposer différemment. Or, cette situation, qui découle logiquement des développements de la recherche économique, est exactement ce que le Conseil constitutionnel reproche dans sa décision : « par l'effet de cette contribution exceptionnelle assise sur les revenus d'activité professionnelle des personnes physiques excédant un million d'euros, deux foyers fiscaux bénéficiant du même niveau de revenu issu de l'activité professionnelle pourraient se voir assujettis à cette contribution ou au contraire en être exonérés, selon la répartition des revenus entre les contribuables composant ce foyer ». Cette phrase semble impliquer que la répartition des revenus au sein des foyers ne devrait pas avoir d'influence sur leur niveau d'imposition. Ainsi un foyer où les deux conjoints gagnent 600 000 euros aurait la même capacité contributive qu'un foyer où un des conjoints gagne 1 200 000 euros et l'autre ne travaille pas. Mais est-ce bien le cas ? Les deux situations sont-elles réellement équivalentes ? Outre le fait que le revenu n'est pas nécessairement partagé intégralement dans le second foyer, l'inactivité d'un des conjoints, si elle est volontaire, ne constitue-t-elle pas un luxe pour le foyer ? Si l'on compare maintenant un foyer où les deux conjoints gagnent 14 000 euros annuels et un foyer où un conjoint gagne 28 000 euros et l'autre ne travaille pas, ces deux situations sont-elles également équivalentes ? Le fait qu'un conjoint ne soit pas contraint à un travail marchand n'augmente-t-il pas la capacité contributive du second foyer lorsqu'il peut utiliser ce temps pour du travail domestique (garde et soin des enfants, aide aux parents âgés, entretien ménager), substituable à des services marchands ? De plus, si l'on prend maintenant une perspective dynamique, ce choix de spécialisation traditionnelle où l'un des conjoints se spécialise dans le travail marchand et l'autre dans le travail

domestique augmente la dépendance du conjoint au foyer et réduit ses opportunités futures, ce qui peut être coûteux, pour lui (le plus souvent elle) et pour la société, en cas de séparation. N'est-il pas alors légitime de distordre le choix des agents et de privilégier, y compris fiscalement, les situations où les deux conjoints travaillent ?

Selon la logique du Conseil constitutionnel, tous les prélèvements progressifs sur le revenu devraient tenir compte (d'une manière ou d'une autre) de la situation familiale. S'il n'est pas impossible de contourner cet impératif, il conduit à la construction de véritables usines à gaz. Ainsi en a-t-il été de la Prime pour l'emploi (PPE), créée en 2001 pour répondre à la censure par le Conseil constitutionnel de l'abattement de CSG pour les bas revenus (voir [Allègre, \[2012\]](#)). La PPE a les mêmes propriétés que l'abattement de CSG, mais son calcul dépend, en très faible partie, de la situation familiale (plafond de ressources élevé au niveau du foyer, et majoration résiduelle par enfant). Mais contrairement à un abattement de CSG, l'effet de la PPE n'apparaît pas sur la fiche de paie : la prime est calculée à partir des déclarations d'impôt sur le revenu et réduit l'impôt dû par les foyers ; les foyers ne payant pas d'impôt reçoivent un chèque du Trésor. Le problème est que la Prime pour l'emploi est perçue avec un décalage d'un an. La censure du Conseil constitutionnel a donc conduit à complexifier inutilement l'administration de l'aide aux bas salaires et à la rendre moins transparente. En fait, la jurisprudence du Conseil constitutionnel va à l'encontre d'une règle de politique économique qui veut qu'autant d'instruments soient utilisés que d'objectifs poursuivis. Si l'on considère que la réduction des inégalités de salaire et celle des inégalités de revenus sont deux objectifs légitimes, alors il paraît légitime que des éléments de progressivité s'appuyant d'une part sur le revenu d'activité individuel et d'autre part sur le revenu familial coexistent.

Et maintenant que faire ?

Comme le soulignent les débats récurrents sur la prise en compte par l'impôt de la dimension familiale (voir la controverse entre [Sterdyniak \[2012\]](#) et [Landais, Piketty et Saez \[2012\]](#)), le sujet est sensible car il touche à la représentation de la famille. Une solution intermédiaire entre individualisation et conjugualisation serait de laisser le choix à tous les couples mariés ou pacsés (voire concubins) entre imposition conjointe avec 1,5 part [\[iii\]](#) (et non plus 2) et l'imposition séparée avec 1 part chacun (les parts attribuées au titre des enfants étant alors partagées entre les conjoints). Cette solution, qui paraît compatible avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, permettrait d'adapter la fiscalité aux divers arrangements entre conjoints. Elle tiendrait compte du fait qu'il existe bien des solidarités de fait entre conjoints ayant des revenus inégaux mais ne donnerait pas un avantage excessif à ces couples et en particulier aux couples monoactifs. Enfin, elle ne serait pas incompatible avec la proposition du candidat Hollande de fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG dans le cadre d'un prélèvement simplifié sur le revenu, mais nécessiterait une régularisation annuelle (les couples ayant un bénéfice à l'imposition conjointe pourraient alors recevoir un remboursement partiel de l'impôt prélevé à la source).

[\[i\]](#) La censure de la ristourne de CSG ne fait cependant pas référence au foyer *fiscal*, il ne suffirait donc probablement pas au législateur de modifier la définition du foyer fiscal pour éviter la censure du Conseil constitutionnel.

[\[ii\]](#) Dans l'esprit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à laquelle le Conseil constitutionnel se réfère, ce sont bien *in fine* les droits des individus qui

comptent par rapport à ceux des groupes ou institutions intermédiaires (notamment la famille). L'article 13 fait ainsi référence à la faculté (contributive) des citoyens : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». La référence au ménage ou au foyer ne peut donc être justifiée que par un partage de fait des ressources, qu'il est difficile de nier mais qui n'est pas nécessairement intégral.

[\[iii\]](#) Cohérent avec le nombre d'unités de consommation donné aux couples dans la mesure du niveau de vie.

Petits transferts entre familles

par [Guillaume Allègre](#)

Une des premières mesures prises par le nouveau gouvernement a été d'augmenter de 25 % l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) dès la rentrée 2012. Cette mesure figurait dans les 60 engagements du candidat Hollande avec l'abaissement du plafonnement de l'avantage lié au quotient familial (QF) (engagement 16) [\[1\]](#) qui devrait être voté en juillet 2012. Ces deux instruments de la politique familiale (ARS, QF) ont des logiques et des effets très différents. Alors que l'ARS concerne les ménages modestes du fait d'une mise sous conditions de ressources, le plafond du quotient familial n'affecte que les ménages les plus aisés. Le financement de l'augmentation de l'ARS par une baisse du plafonnement du QF

doit permettre de maintenir les ressources de la politique familiale. Cette réforme implique un transfert d'environ 400 millions d'euros des familles dont le niveau de vie se situe dans le décile le plus élevé vers les familles les plus modestes, celles dont le niveau de vie se situe dans les quatre premiers déciles de niveau de vie.

L'ARS est une prestation sociale, sous condition de ressources, versée annuellement au moment de la rentrée scolaire aux familles ayant à charge un ou plusieurs enfants scolarisés âgés de 6 à 18 ans. Créée en 1974, elle n'était alors versée qu'aux familles bénéficiaires d'une autre prestation familiale (allocation familiale à partir du deuxième enfant ou prestation sous condition de ressources). Revalorisée en 1993, elle a ensuite été étendue, à partir de 1999, aux familles avec un seul enfant ne bénéficiant pas d'autre prestation. En 2010, la mesure bénéficiait à 2,8 millions de ménages [\[2\]](#) (dont 210 000 familles sans autre prestation CNAF) pour un coût total de 1,49 milliard d'euros. Les familles bénéficiaires recevaient en moyenne 520 euros par an. Pour la rentrée 2012, pour être éligible, les ressources de l'année 2010 ne doivent pas dépasser 23 200 euros pour les familles ayant un enfant à charge, auxquels il faut ajouter 5 300 euros par enfant supplémentaire. Le montant de la prestation dépend de l'âge des enfants scolarisés. En 2011, il était de 285, 300 et 311 euros respectivement par enfant de 6 à 10 ans, 11 à 14 ans et 15 à 18 ans [\[3\]](#).

A la suite de l'élection présidentielle, pour 2012, ces montants ont été fixés par décret respectivement à 356, 375 et 388 euros [\[4\]](#). Le gain de la revalorisation pour un couple avec deux enfants de 6 et 11 ans est de 141 euros par an si son revenu est inférieur à 28 500 euros. Pour un couple avec trois enfants de 6, 11 et 15 ans, le gain est de 215 euros. La revalorisation de 25 % de l'allocation représente une dépense supplémentaire de l'Etat de 372 millions d'euros.

Le système du quotient familial de l'impôt sur le revenu

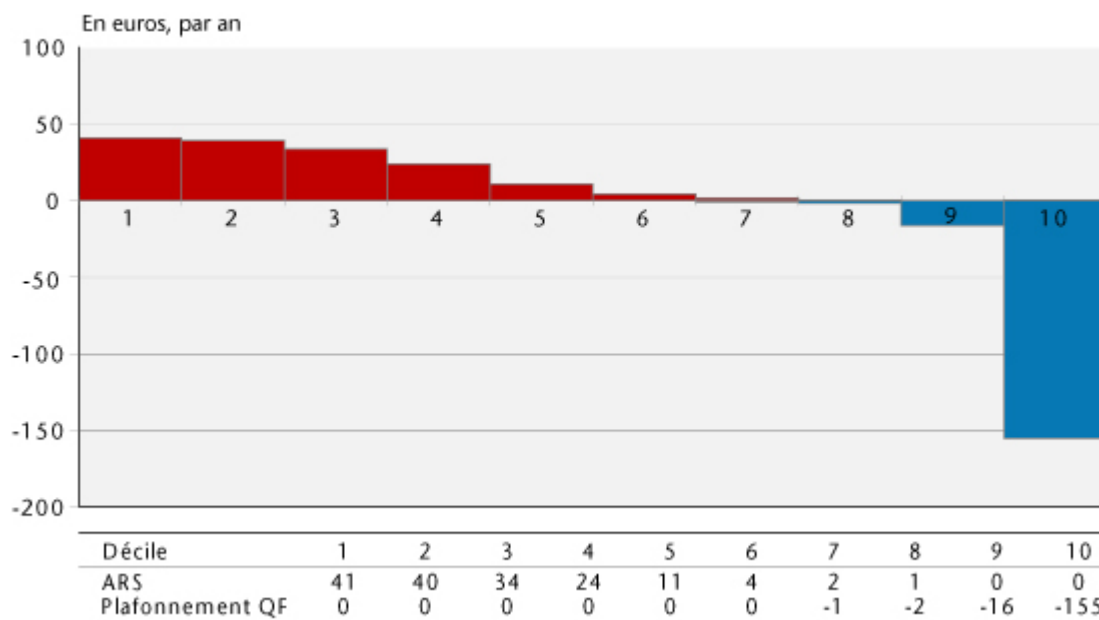
permet de tenir compte de la taille des foyers fiscaux, et notamment de la présence ou non d'enfants dans le calcul de l'impôt à payer. Le quotient familial, mesure de la capacité contributive, est le ratio entre le revenu net imposable et le nombre de parts fiscales du foyer. L'administration fiscale applique à ce quotient le barème de l'impôt puis re-multiplie par le nombre de parts fiscales afin de déterminer le montant d'impôt dû, de telle sorte que deux foyers ayant le même quotient sont confrontés au même *taux* d'imposition[5]. Un couple avec 2 enfants (trois parts) ayant un revenu imposable de 60 000 euros est soumis au même *taux d'impôt* sur son revenu imposable qu'un couple sans enfant (2 parts) ayant un revenu de 40 000 euros : chacun de ces foyers fiscaux a un quotient familial égal à 20 000 euros ; ils sont ainsi considérés par l'administration fiscale comme ayant la même faculté contributive. Le système de quotient familial ne procure aucun gain lorsque l'impôt est proportionnel. Plus l'impôt est progressif, plus le gain procuré par le système de quotient familial est élevé. L'administration fiscale plafonne ce gain à 2 336 euros par demi-part, soit un gain maximum de 4 672 euros (ou 389 euros mensuels) par enfant à partir du troisième enfant et pour le premier enfant des parents isolés. Le plafonnement concerne des ménages ayant des revenus relativement élevés : 6 600 euros net par mois pour un couple avec deux enfants, 8 500 euros avec trois. Selon la DGFIP, 770 000 foyers (soit 2,1 % des foyers fiscaux) étaient concernés par le plafonnement en 2008, soit un gain pour l'Etat de 1,2 milliard d'euros, ce qui représente en moyenne 1 550 euros par foyer fiscal plafonné.

Selon le programme présidentiel, le plafonnement du gain lié au quotient familial doit être abaissé dans la Loi de finances rectificative à 2 000 euros par demi-part supplémentaire. La perte annuelle maximale pour les foyers fiscaux effectivement plafonnés serait donc de 336 euros par demi-part, soit 672 euros pour un couple avec deux enfants (trois parts fiscales) et 1 344 euros avec trois (quatre parts fiscales). Selon nos

calculs, l'économie pour l'Etat serait de 430 millions d'euros (France métropolitaine) et le nombre de foyers concernés 900 000, soit un coût moyen de 488 euros par foyer.

Le graphique représente les transferts engendrés par les deux réformes par décile de niveau de vie. Du fait de sa mise sous conditions de ressources, la revalorisation de l'ARS bénéficie principalement aux ménages ayant des enfants appartenant aux 4 premiers déciles de niveau de vie, tandis que l'abaissement du plafond du quotient familial concerne les ménages du décile le plus élevé. En termes de redistribution verticale, la réforme est assez bien ciblée, même si les montants en jeu sont relativement faibles. Le gain pour l'Etat serait marginal. L'effet sur la croissance devrait être positif, du fait d'une plus grande propension à épargner des ménages les plus aisés, mais mineur, de part la faiblesse des sommes en jeu et le montant des économies qui est légèrement supérieur à celui des dépenses supplémentaires.

Variation moyenne (sur l'ensemble des ménages) de revenu par décile de niveau de vie



Source : MISME Socio-Fiscal, législation 2012.

De fait, cette réforme est peu controversée. Le principe du plafonnement de l'avantage fiscal du quotient familial est largement accepté (voir [Sterdyniak](#)) et sa justification est

robuste : à partir d'un certain niveau de revenus, son augmentation ne sert plus à la consommation des enfants. L'ARS a plusieurs avantages : [son usage est principalement lié aux dépenses de rentrée scolaire](#), elle permet de verser une allocation aux familles d'un enfant, elle est bien ciblée sur les ménages les moins aisés.

D'autres réformes, allant plus loin dans ce sens, pourraient être envisagées : par exemple, le plafonnement par enfant de l'avantage fiscal (et non plus par demi-part) ou, mieux, la suppression des demi-parts supplémentaires à partir du troisième enfant, ce qui permettrait de financer, en partie, la mise en place d'un complément familial sous conditions de ressources dès le premier enfant. En effet, le système de quotient familial semble trop généreux à partir du troisième enfant (voir [Allègre, 2012](#)), et le complément familial, prestation familiale sous conditions de ressources, ne concerne aujourd'hui que les familles de trois enfants et plus, souvent les moins aisées. Un élargissement du dispositif qui bénéficierait également aux familles nombreuses et permettrait d'inclure les autres familles les moins aisées dans le dispositif.

[\[1\]](#) « Je maintiendrai toutes les ressources affectées à la politique familiale. J'augmenterai de 25 % l'allocation de rentrée scolaire dès la prochaine rentrée. Je rendrai le quotient familial plus juste en baissant le plafond pour les ménages les plus aisés, ce qui concernera moins de 5 % des foyers fiscaux. »

[\[2\]](#) Métropole et Dom.

[\[3\]](#) Les familles ayant des enfants de 0 à 3 ans peuvent bénéficier, sous conditions de ressources, de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) afin de faire face aux dépenses spécifiques liées à la jeune enfance.

En dehors des aides liées à la garde des enfants, il existe ainsi un vide entre 3 et 6 ans, tranche d'âge pour laquelle les dépenses sont supposées moins importantes.

[\[4\]](#) En fait, la revalorisation initiale devait être de 1 %, le « coup de pouce » n'est donc que de 24 %.

[\[5\]](#) Le système de parts attribue 1 part à une personne seule, 1 part au conjoint éventuel, 1/2 part respectivement au premier et deuxième enfant, 1 part aux enfants suivants, et 1/2 part supplémentaire au premier enfant des parents isolés.