

# 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 ERFS 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).

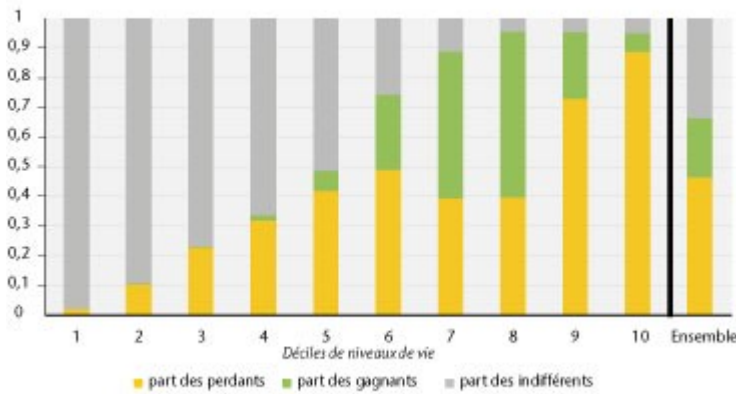
L'accroissement des recettes fiscales pourrait être utilisé de plusieurs manières :

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**

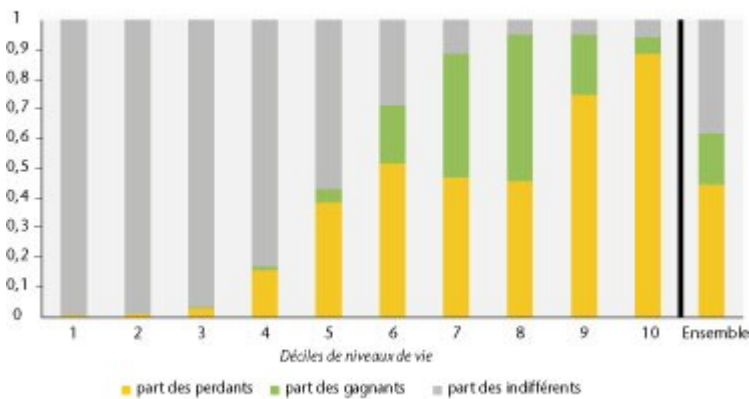
Gain en recettes fiscales : 7,2 milliards d'euros



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**

Gain en recettes fiscales : 2,9 milliards d'euros



Champ : Couples mariés ou pacsés de France métropolitaine.  
Source : calculs des auteures 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<sup>[1]</sup>. 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 conjugal (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.

---

# Adopter un prélèvement à la source et maintenir l'équité fiscale : quelques éléments de calculs

par [Vincent Touzé](#)

Dans une [tribune publiée le 15 septembre 2015](#), j'ai mentionné l'idée que l'adoption d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR) au 1<sup>er</sup> janvier 2018 pouvait conduire à l'abandon d'une créance de 70 milliards sur les ménages du fait que cette réforme nécessite une année de transition, la fameuse « année blanche ». En effet, si les ménages paient dès janvier 2018 l'IR sur les revenus 2018, il sera difficile, pour des raisons de trésorerie, de leur demander de payer également l'IR sur les revenus 2017. Si le gouvernement opte pour une non-fiscalisation des revenus de l'année 2017, les ménages qui paient déjà l'IR seront dispensés d'une année d'impôt sur l'ensemble de leur vie de contribuable[1].

L'abandon de créance pose deux problèmes majeurs : un manque à gagner potentiel pour les finances publiques ainsi qu'un risque de rupture avec le principe d'équité fiscale puisque

les générations futures de contribuables ne bénéficieront pas d'une année blanche d'IR.

Dans une [Note de l'OFCE \(n° 53 du 6 octobre 2015\)](#), je propose de répondre aux interrogations posées par l'année blanche à partir de plusieurs calculs financiers. L'objectif de ces calculs est d'évaluer plus précisément quel serait l'impact potentiel d'une réforme fiscale avec un objectif « prélever l'IR à la source » selon qu'elle satisfait ou non la contrainte « garantir l'équité fiscale ».

Ces calculs permettent de mettre en exergue trois éléments importants, éléments sur lesquels les décideurs publics devraient se pencher :

- la perception plus tôt de l'IR augmente *de facto* les recettes fiscales dès qu'il y a de la croissance nominale, ce qui peut s'assimiler à une hausse de la pression fiscale ;
- les bénéfices de l'année blanche sont inégalement répartis et le financement implicite de cette année de transition par une hausse de la pression fiscale est supporté pour l'essentiel par les générations ne payant pas encore l'impôt sur le revenu ;
- le report dans le temps du paiement de l'IR sur les revenus 2017 devrait permettre de maintenir l'équité fiscale.

---

[\[1\]](#) Dans la législation actuelle de l'IR, lorsqu'un contribuable décède, la dette restante vis-à-vis de l'administration fiscale correspond au montant d'IR restant à payer sur les revenus de l'année précédente auquel s'ajoute le montant d'IR sur les revenus de l'année du décès qui doivent être déclarés. L'impôt dû sur le revenu est payé par les héritiers et il est déductible de l'actif successoral. Avec le

prélèvement à la source, l'IR est intégralement (en théorie) payé du vivant du contribuable et lorsqu'il décède sa dette vis-à-vis de l'administration fiscale est nulle. Mécaniquement, les générations qui paient déjà l'IR paieront une année de moins d'IR avec « l'année blanche ».

---

# 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<sup>e</sup> siècle, l'impôt progressif sur le revenu est souvent jugé comme archaïque. Selon [Ayrault et Muet<sup>\(1\)</sup> \(2015\)](#), 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<sup>[5]</sup> 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.

---

# Prélèvement à la source : une réforme compliquée, un gain très limité

par [Henri Sterdyniak](#)

Le prélèvement à la source est le serpent de mer de la fiscalité française, souvent annoncé, souvent étudié[1], jamais réalisé. Ainsi, en 2006, le ministre de l'Economie Thierry Breton annonçait la réforme pour 2008 : « Les revenus de 2007 ne seront pas imposés ». Dix ans après, Christian Eckert fait une déclaration similaire : « Les revenus salariaux de 2017 ne seront pas imposés ». Jusqu'à présent, les difficultés à mettre en place un dispositif satisfaisant, ne surchargeant pas les entreprises de nouvelles tâches administratives, préservant la confidentialité de la situation des salariés vis-à-vis de leur entreprise, tenant compte des complexités de la fiscalité française ainsi que les problèmes que pose l'année transitoire ont empêché la réforme d'aboutir. En sera-t-il de même aujourd'hui ? Certes, les progrès de l'informatique rendent le projet plus crédible, mais les réformes fiscales récentes ainsi que l'instabilité de l'emploi ont sans doute rendu la réforme plus délicate à mettre en place.

Le Conseil des ministres du 17 juin 2015 a tranché. Le prélèvement à la source (PAS) sera mis en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Il se fera à système fiscal constant. Mais les modalités précises seront discutées à partir de la rentrée 2015 pour être votées à la rentrée 2016. Quel est l'intérêt du projet ? Remplace-t-il la grande réforme fiscale ? Selon quelles modalités sera organisé le prélèvement ? Comment gérer la transition ?

**La situation actuelle**



Les ménages reçoivent un revenu tout au long de l'année n. L'impôt sur ce revenu (IR) est voté au Parlement le quatrième trimestre de l'année. Les contribuables reçoivent une déclaration pré-remplie en avril de l'année n+1, qu'ils renvoient en mai. Ils connaissent en août le montant de l'impôt dû. Soit ils ont déjà payé deux tiers provisionnels, égaux chacun à un tiers de l'impôt payé l'année n, (et donc calculés sur les revenus de l'année n-1), ils paient alors le solde en septembre. Soit ils ont choisi la mensualisation, ils paient tout au long de l'année des mensualités égales au dixième de l'impôt de l'année précédente et le solde en novembre-décembre.

Ce système a quatre défauts. Une réforme de l'impôt décidée à la fin de l'année n a un effet rétroactif sur les revenus de l'année n. Mais elle ne s'applique en fait qu'un an plus tard, en septembre ou novembre-décembre de l'année n+1. Une hausse ou une baisse généralisée des revenus ne joue sur l'IR que l'année suivante, ce qui nuit aux propriétés stabilisatrices de cet impôt. Un ménage qui subit une forte baisse des revenus en n+1 doit payer des impôts sur les revenus plus importants qu'il avait touchés l'année n. Théoriquement, chaque ménage devrait épargner sur les revenus de l'année n les impôts qu'il devra payer l'année suivante, mais peu le font explicitement et certains peuvent se retrouver en difficulté en cas de chômage ou de départ à la retraite. L'impôt sur le revenu est fortement progressif : les 10 % de ménages ayant les plus hauts revenus paient 70% de l'IR ; la moitié des ménages en est exonérée, de sorte que les difficultés de paiement liées au délai sont limitées. En sens inverse, les jeunes actifs n'ont pas à payer d'impôt la première année où ils travaillent : l'Etat fait un crédit aux jeunes salariés qu'ils remboursent en partant à la retraite.

Dans un système de PAS, l'impôt est voté à la fin de l'année n-1. Les entreprises et les banques qui versent des revenus au ménage prélèvent un certain montant d'impôt tout au long de

l'année n. Au début de l'année n+1, le ménage reçoit un récapitulatif annuel qu'il complète et le fisc lui réclame (ou lui rembourse) la différence entre ce qu'il doit payer et ce qu'il a déjà payé. Ainsi, les réformes de l'IR et les fluctuations de revenus jouent plus rapidement sur l'impôt, le système est plus réactif et les ménages ont moins besoin d'anticiper leur impôt.

### Questions de fond

Jusqu'à présent, l'IR n'est pas prélevé à la source. Ceci a entraîné une évolution spécifique du système fiscal français avec un poids très important des cotisations employeurs maladie et famille, de la CSG, des prélèvements sociaux sur les revenus du capital qui sont eux prélevés à la source. Tous ces prélèvements sont proportionnels. Cela a été compensé pour les ménages à faibles salaires, qui ne paient pas d'IR, par les exonérations de cotisations sociales employeurs, les allocations-logement, le RSA-activité (devenu Prime d'Activité) et pour les hauts revenus par le fait que l'IR est très progressif. Ainsi, malgré le faible poids de l'IR (3% du PIB), le système français est très redistributif.

Le Président François Hollande s'était engagé à faire une grande réforme fiscale et le Premier ministre Jean-Marc Ayrault avait repris cet engagement en novembre 2013. Certains leur reprochent de ne pas l'avoir fait. Selon nous, ils ont tort. La réforme a été faite : les revenus du capital sont maintenant soumis à une taxation équivalente à celle du travail ; les cotisations sociales employeurs ont été de nouveau abaissées pour les bas salaires ; la Prime d'Activité soutient les revenus des salariés à bas salaires. On peut certes discuter des modalités de ces réformes, mais il sera difficile d'aller plus loin en termes d'aide aux bas salaires et de prélèvement sur les plus riches.

Beaucoup auraient voulu utiliser le passage au PAS pour mettre en place une nouvelle réforme fiscale. Certains auraient voulu

que le PAS permette une fusion de la CSG et de l'IR (ou même des cotisations sociales) dans un impôt plus redistributif. Mais c'est oublier que le système est déjà très redistributif ; que les chômeurs et les retraités les plus modestes ne paient déjà pas de CSG ; qu'elle est plus que compensée par la PA pour les salariés à bas salaires. C'est oublier que la Sécurité sociale a besoin d'une ressource bien définie, qui ne soit pas remise en cause chaque année. C'est oublier que supprimer la CSG sur les bas salaires obligerait à l'augmenter sur le revenu des classes moyennes.

Pour les libéraux, la nécessité de passer au PAS est un argument supplémentaire pour simplifier la fiscalité française en passant à un impôt individuel (et non plus familial ; il faudrait ne plus faire la somme des revenus du travail et des revenus du capital mais imposer ces derniers à un taux uniforme libérateur ; il faudrait supprimer les dépenses fiscales et donc réduire le rôle incitatif de l'impôt). Certes, après une telle réforme, le passage au PAS serait beaucoup plus simple. En contrepartie, la fiscalité française serait moins redistributive ; les bénéficiaires d'importants revenus financiers paieraient moins d'impôts ; les familles des classes moyennes en paieraient davantage.

La réforme est surtout portée par Bercy qui voudrait simplifier la collecte de l'impôt, ne plus avoir à gérer les déclarations de 35 millions (et les paiements de 18 millions) de contribuables, s'adresser uniquement aux entreprises et aux banques pour recevoir l'impôt. Mais, sauf réforme radicale de l'impôt, les ménages devront toujours compléter une déclaration récapitulative au début de l'année suivante [\[21\]](#), de sorte que les gains administratifs seront limités.

Le gouvernement a sagement décidé que le PAS ne s'accompagnerait d'aucune modification de l'IR. L'intérêt de la réforme est donc quasiment nul du point de vue purement économique. Les propriétés redistributives ou incitatives de l'impôt ne sont pas modifiées. Mais un impôt aussi compliqué

que l'impôt français, qui porte sur les revenus de l'ensemble du ménage, qui est progressif (sur une base annuelle), qui fait la somme des revenus du travail et du capital, peut-il être prélevé simplement à la source ?

### **Le diable est dans les détails**

Les deux points délicats sont : Comment calculer les prélèvements mensuels ? Qui les paye ? Le principe du PAS est que ces prélèvements sont payés par les employeurs et les banques du ménage contribuable. Mais ceux-ci ne peuvent pas faire le total des revenus du ménage ; ils ne peuvent pas faire varier les prélèvements en fonction des fluctuations du revenu du ménage. Ce serait possible dans le cas simple du célibataire à employeur unique qui n'aurait que des revenus salariaux. Mais que faire dans le cas d'un couple avec enfants, qui a des revenus du capital, dont la femme a certes un revenu stable, mais dont le mari a des revenus fluctuant fortement au cours de l'année avec plusieurs employeurs successifs ? Comment échanger les informations et harmoniser les paiements entre les employeurs, l'Unedic, les banques des deux conjoints ?

Certains ont proposé que les employeurs et les banques prélèvent l'impôt sur le revenu courant selon une formule simple, ne tenant pas compte des situations familiales, la régularisation se faisant en début d'année suivante. On aboutirait à un système peu acceptable où les familles avec enfants ou les couples à revenus très différents feraient crédit à l'Etat tandis que certains ménages à revenus élevés mais de sources différentes auraient un avantage de trésorerie.

La solution la plus simple est que le fisc communique aux employeurs et aux banques du ménage un taux moyen d'imposition, découlant des revenus de l'année n-1 et du barème décidé à la fin de l'année n-1. Ceux-ci l'appliqueront à tous les revenus du ménage, durant l'année n, avec une

régularisation au début de l'année n+1.

Cependant, le système conserve de nombreux défauts. Le revenu de l'année n-1, et donc le taux d'imposition moyen à appliquer à l'année n, n'est pas connu tout au début de l'année n. Le PAS devra donc commencer avec le taux de l'année n-1 pour être rectifié en cours d'année. Il faut que les conjoints soient d'accord pour se voir appliquer le même taux d'imposition, ce qui est contestable si leurs revenus sont très différents. Sinon, il faudra qu'ils se mettent d'accord sur un partage de l'imposition qu'ils devront faire agréer par le fisc. Comme le taux moyen n'est pas le taux marginal, les fluctuations de l'impôt dues aux fluctuations du revenu resteront trop faibles. Que se passera-t-il si l'entreprise a prélevé l'IR sur le salaire de son salarié mais ne l'a pas retransmis au fisc (en cas de faillite, par exemple) ? Imaginons une famille taxée à un taux de 15% ; l'un des conjoints, devenu chômeur, subit une forte perte de revenu en cours d'année. L'autre conjoint pourra-t-il demander à son entreprise de baisser le taux à 10% ? Qui aura la responsabilité de cette baisse ? En sens inverse, que faire pour une personne qui commence à travailler ? Qui aura la responsabilité d'évaluer son impôt (compte tenu du salaire de son conjoint) ?

Le problème est que l'entreprise aura une nouvelle tâche : celle de faire l'interface entre ses salariés et le fisc en matière d'IR, ce qui est autrement plus compliqué que de verser des cotisations sociales. Une fiche de paie comporte déjà 28 lignes. Faut-il en rajouter d'autres ? D'une part, les entreprises pourront dire que ce n'est pas leur rôle, qu'elles ne veulent pas s'engager dans de nouvelles tâches administratives, que les revenus du conjoint de leurs salariés, leurs déductions fiscales, leurs revenus du capital ne les concernent pas. De l'autre, chaque citoyen peut refuser que l'entreprise interfère dans ses relations avec le fisc.

Dans tous les cas, une régularisation serait nécessaire l'année suivante. Il n'est pas certain qu'elle pourra être

plus rapide que dans la situation actuelle.

### **Comment gérer l'année transitoire ?**

En tout état de cause, il y aura une année transitoire : 2017 dont les revenus ne seront pas imposés en principe. En 2017, les contribuables paieront leurs impôts sur les revenus de l'année 2016. En 2018, le PAS sera effectif et les contribuables paieront leurs impôts sur les revenus de l'année 2018. Globalement, et au premier ordre, cela ne changera rien pour l'Etat et les contribuables. Mais, les jeunes qui commenceront à travailler en 2018 paieront immédiatement l'IR pour 2018 ; les personnes qui prendront leur retraite en 2017 seront gagnantes puisqu'en 2018, elles paieront l'impôt sur leur pension de retraite de 2018 (et non sur leurs salaires de 2017 *a priori* plus élevés). Seront aussi gagnants les héritiers des personnes qui décéderont en 2017.

Malheureusement, la réforme a déjà été annoncée. Elle devrait être votée en 2016. Aussi, les contribuables pourront-ils avoir la tentation de concentrer leurs revenus exceptionnels en 2017 pour qu'ils ne soient pas imposés. Au niveau des salariés, l'effet sera sans doute limité ; certains pourraient vouloir travailler davantage, faire plus d'heures supplémentaires ; d'autres demanderont à leur entreprise de payer en 2017 leurs primes de 2016 ou de 2018 ; mais les entreprises seront sans doute réticentes. Il faudra cependant mettre en garde les entreprises contre la distribution de primes exceptionnelles aux salariés en 2017, mettre en place un dispositif de contrôle. Par contre, l'effet pourrait être extrêmement fort pour les dividendes et les plus-values (mobilières ou immobilières). Ainsi, chacun pourra-t-il purger ses plus-values mobilières en 2017 en vendant et en rachetant immédiatement ses titres. Il faudrait donc que la non-imposition des revenus de 2017 ne s'applique pas aux dividendes et plus-values. Mais le Conseil constitutionnel acceptera-t-il un traitement spécifique ?

En sens inverse, les ménages qui auront des droits à crédit d'impôt en 2017 devront pouvoir les faire valoir en 2018. D'une part, il serait sans doute inconstitutionnel de les en priver. D'autre part, cela aurait des conséquences fâcheuses si en 2017 les contribuables renoncent, pour des raisons fiscales, à verser aux œuvres et aux partis politiques, à payer leurs cotisations syndicales, à employer (et déclarer) du personnel pour les services à domicile, à effectuer des travaux d'économies d'énergie, à prendre soin des monuments historiques, etc... Et que faire des déductions pour pension alimentaire, des versements au PERP, des réductions d'impôt pour enfant scolarisé, des déductions pour frais de garde ?

Il faudra donc faire un inventaire minutieux de tous les types de revenus (pour éviter l'optimisation fiscale) et de toutes les dépenses fiscales (pour maintenir celles dont l'effet incitatif ne peut être suspendu en 2017). Ainsi, la déclaration récapitulative de 2018 devra obligatoirement intégrer les revenus de 2017 et 2018, avec un traitement différencié de chaque ligne, traitement qui devra être accepté par la Conseil constitutionnel.

### **Un projet saugrenu**

Dans une note récente de Terra Nova, [« Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif »](#), Romain Perez et Marc Wolf s'appuient sur les progrès de l'informatisation et la prochaine mise en place de la Déclaration sociale nominative pour imaginer un logiciel centralisé à Bercy qui serait capable d'indiquer en temps réel à chaque entreprise, mois après mois, combien il doit prélever à chaque salarié pour aboutir en fin d'année au bon niveau d'IR.

Le système imposerait un partage, plus ou moins arbitraire, des impôts entre les revenus salariaux et les revenus du capital de chaque conjoint. Le calcul automatique serait problématique en cas de variation des revenus d'un des

conjoint. Madame C a un salaire fixe de 2 000 euros par mois ; son mari reçoit un revenu mensuel de 5 000 euros en janvier et février. L'impôt que devra verser l'entreprise de Madame C dépend des revenus de Monsieur C, de leur caractère permanent ou temporaire. Qui va en décider ? Surtout, l'entreprise devrait prélever chaque mois un montant d'imposition variable à chacun de ses salariés, montant qu'elle serait incapable de justifier, montant qui dépendra des informations que le logiciel aura, ou non, intégré sur les différents revenus du ménage. Que se passera-t-il en cas de contestation ? Qui gèrera les conflits entre les conjoints : leurs employeurs, le fisc ? Par ailleurs, il faudra toujours une déclaration de régularisation en début de l'année n +1.

Il nous semble difficile de prétendre que le PAS est un « choc de simplification ».

D'autre part, les exemples du logiciel Louvois ou du dossier médical personnel montrent que ce genre de logiciel ne fonctionne pas. Les auteurs le disent clairement : leur solution s'appuie « sur la capacité prochaine d'un ordinateur central alimenté de mois en mois par toutes les données de revenus transmises à l'administration, d'anticiper au fil de l'eau ce que sera l'imposition future du foyer et sa déclinaison optimale entre les membres qui le composent ». Peut-on baser un prélèvement effectif sur une anticipation informatisée ? Quel ministre ferait confiance à une telle usine à gaz ?

Pour réduire le problème posé par l'année transitoire, les auteurs proposent un passage progressif en quatre ans, années durant lesquelles les deux systèmes cohabiteront, les ménages devant payer en l'année n une partie des impôts de l'année n-1 et les entreprises une partie des impôts de l'année n, partie qui monterait en puissance. Durant cette période, les entreprises devraient modifier chaque année leur logiciel de paie. Le patronat s'étranglerait, à juste titre, devant une telle complication. Le projet est d'ailleurs si complexe,



prévoyant un traitement spécifique des avantages familiaux, traitement variant au cours des quatre années, qu'il serait sans aucun doute censuré par la Cour constitutionnelle.

### **Une alternative**

Contrairement à ce que peuvent laisser croire des analyses sommaires, il n'existe pas de solution parfaite. L'impôt devant porter sur l'ensemble des revenus du ménage, être progressif et familial, il ne peut s'ajuster immédiatement aux revenus mensuels des conjoints ; il peut difficilement être payé par chaque employeur et chaque banque.

Une solution intermédiaire serait de maintenir le principe de la responsabilité de chaque contribuable sur le paiement de ses impôts tout en passant au prélèvement contemporain au revenu. L'impôt serait obligatoirement mensualisé. L'impôt payé pour l'année  $n$  correspondrait bien au revenu de l'année  $n$ . La question de l'année transitoire donc reste entière. Chacun devrait payer, chaque mois, un douzième de l'impôt de l'année  $n-1$  ou un douzième de l'impôt prévisible pour l'année  $n$ , qu'il pourrait calculer sur le site « [impôts.gouv.fr](http://impôts.gouv.fr) » du ministère des Finances en évaluant ses revenus de l'année. Chaque contribuable pourrait gérer son dossier sur le site, en y inscrivant les opérations donnant droit à abattement de revenu, crédit ou réduction d'impôt. Ceci suppose cependant que chaque contribuable ait un accès Internet au site et que des agents des impôts consacrent leur temps à la tenue des comptes des personnes qui n'ont pas la maîtrise d'Internet. Au début de l'année  $n+1$ , un bilan des sommes versées et des sommes dues serait fait automatiquement.

Quelle que soit la réforme envisagée, le gain sera faible pour la grande masse des contribuables. La réforme du mode de collecte ne rendra le système fiscal ni plus ni moins redistributif.. Une déclaration annuelle récapitulative sera toujours nécessaire. Le risque est qu'une partie de la tâche du fisc passe à la charge des entreprises. Le risque est que

l'année transitoire donne lieu à des tentatives d'optimisation fiscale. Les avancées récentes (généralisation du prélèvement mensuel, déclaration des revenus pré-remplie) font que le passage au PAS apporte peu d'avantages. Dans une France toujours en dépression, toujours en chômage de masse, avec un secteur industriel en difficulté, il est permis de penser que cette réforme nécessitera beaucoup d'énergie pour un piètre résultat.

---

[1] Voir dans la période récente les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires: [\*Prélèvements à la source et impôt sur le revenu\*](#) (février 2012), [\*Impôt sur le revenu, CSG quelles réformes ?\*](#) (février 2015) et le rapport de François Auvigne et Dominique Lefebvre : [\*Rapport sur la fiscalité des ménages\*](#), avril 2014.

[2] C'est, par exemple, le cas en Allemagne.