

POUR UN IMPÔT JUSTE, PRÉLEVÉ À LA SOURCE

POUR UN IMPÔT JUSTE, PRÉLEVÉ À LA SOURCE

**JEAN-MARC AYRAULT
PIERRE-ALAIN MUET**



**POUR UN IMPÔT JUSTE,
PRÉLEVÉ À LA SOURCE**

**JEAN-MARC AYRAULT
PIERRE-ALAIN MUET**

Jean-Marc Ayrault a été Premier ministre de mai 2012 à mars 2014, où il retrouve son siège de député de Loire-Atlantique qu'il occupait depuis 1986. Il a été président du groupe socialiste de l'Assemblée nationale entre 1997 et 2012. Élu maire de Nantes en 1989, il est réélu en 1995, 2001 et 2008. Il est administrateur de la Fondation Jean-Jaurès.

Pierre-Alain Muet, député de Lyon, est vice-président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il a été adjoint au maire de Lyon et vice-président du Grand Lyon de 2001 à 2008. Directeur à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) de 1981 à 1997, il a été président délégué du Conseil d'analyse économique de 1997 à 2001.

INTRODUCTION

Au moment où le terme « réforme structurelle » est devenu l'alpha et l'oméga du discours politique, il en est une qui n'a pas été menée à son terme : la réforme fiscale. En imposant de la même façon les revenus du travail et du capital au barème de l'impôt sur le revenu (IR), en plafonnant les niches fiscales à 10 000 euros et en portant le taux marginal le plus élevé à 45 %, la loi de finances pour 2013 a réalisé une première étape de cette réforme et corrigé les injustices les plus flagrantes. Le rétablissement d'un véritable impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et la réforme des droits de succession s'inscrivaient dans la même volonté d'équité.

Pour autant, c'est bien une véritable remise à plat de notre système fiscal qui doit être engagée. Reprendre ce chantier est indispensable. Notre système fiscal est à bout de souffle, il est devenu complexe et illisible. Les Français en ont oublié les finalités. Ils ne sont convaincus ni de la justice du système, ni de son efficacité. Pourtant, l'impôt est l'acte citoyen par excellence. Pilier de la démocratie, il représente la contribution de chacun à l'effort collectif. Condition de la solidarité nationale, il doit être progressif, car notre modèle social repose sur ce principe de redistribution, et la progressivité est la condition de la justice fiscale. Il est urgent de retrouver ce qui fonde l'adhésion à l'impôt pour financer nos priorités : l'éducation, les services publics, la solidarité, l'accès à l'emploi, les investissements d'avenir...

Pour cela, le débat doit être global. L'addition de mesures prises au coup par coup ne suffira pas pour redonner au système sa cohérence. Notre impôt sur le revenu est archaïque. Conçu lors de la Première Guerre mondiale, réformé après la Seconde, puis en 1959, il n'a fait l'objet d'aucune réforme

d'ensemble depuis, alors même que la société française s'est profondément transformée. Avec la création puis la montée en charge de la contribution sociale généralisée (CSG) et la réduction quasi continue de l'impôt progressif sur le revenu jusqu'à ces trois dernières années, notre imposition des revenus – constituée de deux impôts profondément différents, l'IR et la CSG – est devenue atypique dans le paysage européen. Proportionnelle pour la moitié la plus modeste de nos concitoyens (avec la CSG), elle n'est progressive que pour l'autre moitié, confortant l'idée fautive selon laquelle seuls 50 % de Français paieraient un impôt sur le revenu.

Sauf à imaginer une « nuit du 4 août fiscale » où une CSG rendue progressive remplacerait l'IR et la CSG, l'étape préalable à toute réforme significative de notre imposition des revenus est le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Plus simple pour le contribuable, il mettra fin au décalage d'imposition qui pénalise souvent les foyers les plus modestes, confrontés à une baisse de leurs revenus (chômage, départ à la retraite, changement de situation familiale...). Il permettra aussi de supprimer un grand nombre de niches fiscales qui en mitent l'assiette et le rendent illisible pour nos concitoyens. C'est l'objet de cet essai d'en dessiner les contours et d'en étudier les modalités de mise en œuvre.

BRÈVE HISTOIRE DE L'IMPOSITION DES REVENUS EN FRANCE

À l'exception d'une brève période qui, après la réforme de 1959, vit la réunification des différents impôts, l'impôt progressif sur le revenu, créé à la veille de la Première Guerre mondiale, s'est presque toujours superposé dans notre pays à une imposition *cédulaire*¹ taxant de façon proportionnelle les différentes catégories de revenus. En outre, la France est entrée tardivement dans l'imposition progressive des revenus. Comme la prise en compte des charges de famille, elle a été l'objet de nombreux débats entre la droite et la gauche. La structure de l'impôt s'est aujourd'hui figée dans une imposition familiale datant de 1945, alors que de nombreux pays ont évolué vers un impôt individualisé. Enfin, un sujet pourtant plus consensuel entre la droite et la gauche, le prélèvement à la source, n'a jamais abouti malgré un demi-siècle de rapports et de projets. Cette histoire séculaire marque encore en profondeur l'architecture complexe d'une imposition des revenus qui ne s'est pas adaptée aux transformations de la société française, notamment au développement du travail des femmes depuis la Seconde Guerre mondiale.

À LA RÉVOLUTION : LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT ET LA CRÉATION DES « QUATRE VIEILLES »

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 fonde de façon magistrale les principes d'égalité devant l'impôt et de son

1. Un impôt cédulaire taxe de façon séparée les différentes composantes (différents cédules) du revenu.

consentement. L'article 13 stipule que la contribution commune « doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » et l'article 14 que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

La Convention a beau décréter en 1793 un « impôt gradué et progressif sur le luxe et les richesses tant foncières que mobilières », la Révolution n'accouche que de quatre impôts non progressifs. Baptisés les « quatre vieilles » en raison de leur exceptionnelle longévité, ils se composent de la patente, versée par les commerçants, les artisans et les industriels, de la contribution foncière due par les propriétaires, de la contribution personnelle mobilière payée sur la valeur locative de l'habitation principale, et enfin de la contribution des portes et fenêtres, mesurant la richesse – visible de l'extérieur – au nombre de portes et de fenêtres de l'habitation. Cette imposition repose sur un système de « répartition » où l'État fixe chaque année le montant des recettes que doit rapporter chacune des contributions.

Les « quatre vieilles » se sont perpétuées sur une durée exceptionnelle, jusque bien après la création de l'impôt progressif sur le revenu en 1914. Elles se sont transformées, pour l'impôt national, en impôts dits cédulaires. Mais, surtout, elles ont subsisté sous leur forme traditionnelle pour les impôts locaux. À l'exception de la contribution des portes et fenêtres, supprimée en 1926, elles constituent encore la base des impôts locaux : taxe foncière, taxe d'habitation pour les ménages et taxe professionnelle, devenue contribution économique territoriale pour les entreprises.

On peut trouver paradoxal le fait que la Révolution, qui fonde le consentement à l'impôt sur « les facultés contributives des citoyens », introduise une fiscalité sur les biens plutôt que sur les revenus. La raison en est que l'impôt personnel sur le revenu – la taille tarifée –, reposant sur une déclaration de revenus expérimentée à partir de Louis XIV, était devenu le symbole des

inégalités de l'Ancien Régime, dans la mesure où les nobles et le clergé en étaient exemptés. La critique de cet impôt injuste revient d'ailleurs fréquemment dans les cahiers de doléances de 1789. Comme le rappelle l'historienne Mireille Touzery², la suppression en 1790 de ce premier impôt sur le revenu a été un combat de la gauche. Un siècle plus tard, le rétablissement d'un véritable impôt sur le revenu payé par tous les citoyens est le nouveau cheval de bataille de la gauche. Surtout, les réflexions sur la justice fiscale changent profondément la notion de capacité contributive, ouvrant la voie à la progressivité de l'impôt.

JUSTICE FISCALE ET PROGRESSIVITÉ : UN CHANGEMENT RADICAL DANS LA PENSÉE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE À LA FIN DU XIX^e SIÈCLE

L'émergence dans les pays développés du débat sur la progressivité de l'impôt traduit une mutation profonde des notions de *capacité contributive* et de justice fiscale à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle. Cette évolution s'opère sous la double influence de la théorie économique de *l'utilité marginale* et des thèses *solidaristes*, portées notamment en France par l'économiste Charles Gide et l'ancien président du Conseil radical Léon Bourgeois³.

Dans l'approche solidariste, le fondement de l'impôt n'est pas une simple contribution au financement des charges communes, comme le serait une assurance, mais l'expression de la solidarité qui unit chaque citoyen à l'ensemble de la société. Quant à la justice fiscale, elle se réfère aux sacrifices

2. Mireille Touzery, *L'Invention de l'impôt sur le revenu : la taille tarifée 1715-1789*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1994, et article du même auteur dans *L'Humanité Dimanche* du 27 février 1997.

3. Cf notamment Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt*, Paris, Seuil, 2011, p. 164 et suivantes.

consentis par chacun pour cette participation. Or, comme l'exprime la théorie économique de l'utilité marginale, plus le revenu est élevé, plus l'utilité du revenu supplémentaire est faible et plus le sacrifice consenti par l'individu privé de ce revenu supplémentaire s'avère moindre. La justice fiscale doit donc reposer sur des taux d'imposition marginaux qui augmentent avec le revenu. C'est en définitive la justice fiscale, plus que la volonté de redistribution, qui fonde la progressivité de l'impôt.

1914 : LA CRÉATION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU AU TERME D'UN LONG DÉBAT

Alors que l'impôt sur le revenu a été institué dès 1842 au Royaume-Uni⁴, suivi par de nombreux pays européens (la Suède en 1861, l'Italie en 1864, l'Allemagne en 1891, les Pays-Bas en 1893), la France n'adopte l'impôt progressif sur le revenu qu'à la veille de la Première Guerre mondiale. Ce n'est pas faute d'en avoir débattu. La création d'un impôt sur le revenu est en effet évoquée par Louis Garnier-Pagès, ministre des Finances de la II^e République, dès 1848, et elle figure dans le programme de Gambetta aux élections législatives de 1869. De 1880 à 1907, plus de deux cents textes législatifs ont été abandonnés ou rejetés, ou encore ils n'ont été adoptés que par la Chambre des députés, comme dans le cas du projet de Paul Doumer en 1896. Ce combat a été très largement porté par le parti radical-socialiste (Paul Doumer, Léon Bourgeois, Joseph Caillaux), avec le soutien de la frange réformatrice du Parti socialiste (Jean Jaurès).

4. L'Income Tax, créé par William Pitt en 1799 pour financer les guerres contre la France, subsiste jusqu'en 1815. Il n'est pas progressif car il s'agit d'un impôt cédulaire taxant les différentes catégories de revenus, mais les personnes aux revenus faibles en sont exemptées. Rétabli et pérennisé en 1842 par Robert Peel, il est complété par une surtaxe progressive sur les hauts revenus sous Lloyd George en 1909. Cet ensemble d'impôts (cédulaire + surtaxe progressive) a inspiré le projet Caillaux.

Le projet qui conduit à la création de l'impôt sur le revenu est déposé par Joseph Caillaux, ministre des Finances, en 1907. Il propose la suppression des « quatre vieilles » et leur remplacement par un double système composé d'impôts cédulaires pesant séparément sur chaque composante – cédule – du revenu et d'un « impôt général sur le revenu » progressif portant sur l'ensemble du revenu. Le principe de la réforme Caillaux est que chaque catégorie de revenus doit être imposée une première fois au titre de l'impôt cédulaire correspondant, et que la minorité des contribuables dont le revenu global est suffisamment élevé doit être imposée une seconde fois au titre de l'impôt général sur le revenu. Adopté après deux années de débats par la Chambre des députés en mars 1909, il ne franchit l'hostilité du Sénat qu'à la veille de la Première Guerre mondiale, le 15 juillet 1914. La première déclaration de revenus est mise en place au début de l'année 1916.

Si le projet initial de Caillaux ne prenait pas en compte la situation familiale, le projet définitif, par les amendements du Sénat, introduit une double réduction pour charge de famille. Un premier ensemble de déductions forfaitaires du revenu relève les seuils d'imposition pour les couples mariés et les enfants à charge ; un second ensemble réduit l'impôt d'un certain pourcentage en fonction du nombre de personnes à charge. Ce second système de prise en compte de la situation familiale est supprimé par le Cartel des gauches en 1934.

Comme dans notre système dual actuel, les impôts cédulaires sur les différents revenus sont individualisés, alors que l'impôt général sur le revenu tient compte de la taille de la famille. En outre, les impôts acquittés par le contribuable sont déductibles du revenu imposable à l'impôt général sur le revenu, y compris l'impôt général sur le revenu payé l'année précédente⁵. Enfin, à partir de 1920, le barème est établi en taux marginaux avec une structure très rigide de tranches d'imposition. Quinze ans plus tard, le gouvernement Doumergue y ajoute un système de liaison entre les taux de l'impôt sur le

5. Comme l'impôt sur le revenu actuel, l'impôt général sur le revenu était assis sur les revenus de l'année précédente. Mais on ne déduit pas aujourd'hui du revenu imposable l'impôt payé l'année précédente.

revenu et les taux des impôts cédulaires, limitant plus encore la possibilité d'une réforme du barème effectif.

LA RÉFORME DU FRONT POPULAIRE : BARÈME EN TAUX MOYEN ET ÉGALITÉ DES CHARGES FAMILIALES

Le Front populaire met en œuvre une importante refonte de l'impôt sur le revenu, avec l'instauration d'un barème en taux moyen et la réforme des déductions de revenu pour charge de famille afin d'en corriger le caractère croissant avec le revenu. Le système des déductions forfaitaires du revenu imposable, retenu à l'initiative du Sénat en 1914, conduisait en effet à une réduction d'impôt qui augmentait avec le revenu puisque la réduction d'impôt augmentait au rythme de la progressivité des taux. La réforme du Front populaire fait en sorte que la réduction d'impôt soit approximativement la même pour tous les enfants, quel que soit le revenu des parents.

La troisième composante de la réforme, la suppression de la déductibilité de l'impôt payé sur les revenus de l'année précédente du revenu imposable, ne voit pas le jour avant la guerre en raison de l'opposition du Sénat. Cette incongruité consistant à déduire de l'assiette imposable l'impôt versé l'année précédente, qu'aucun système d'imposition ne retient plus aujourd'hui, avait notamment pour effet de provoquer des fluctuations artificielles de l'impôt d'une année sur l'autre⁶. Mais, pour les conservateurs, alors majoritaires au Sénat, elle avait l'avantage de réduire fortement l'imposition effective. Le taux le plus élevé du barème est alors un taux moyen de 40 %. L'abandon du carcan que représente le barème de 1920⁷ permet d'augmenter la pression fiscale sur

6. Si le taux moyen de l'impôt est de 40 % et le revenu stable et égal à 100, l'impôt effectivement perçu, au lieu d'être de 40 chaque année, est de 40 la première année, 24 la deuxième, 30,4 la troisième et converge vers 28,6.

7. On trouvera une analyse détaillée des différentes réformes de l'impôt sur le revenu et des barèmes correspondants dans Thomas Piketty, *Les Hauts Revenus français au XX^e siècle*, chapitre 4, « La législation de l'impôt sur le revenu de 1914 à 1998 », Paris, Grasset, 2001.

les hauts revenus sans avoir à faire de même pour les revenus plus modestes. Avec le maintien de la déduction de l'impôt du revenu imposable, le taux moyen effectif le plus élevé reste cependant inférieur à 30 %.

Dans l'ensemble, la réforme de l'impôt sur le revenu à laquelle procède le Front populaire reprend les propositions portées par la SFIO lors des précédents débats budgétaires. L'établissement d'un barème en taux moyen, qui assure la « vérité des taux »⁸ et permet au citoyen de connaître exactement le niveau de son imposition, est très certainement l'avancée la plus marquante. Cette proposition a été reprise récemment à gauche dans les réflexions portant sur la fusion entre IR et CSG⁹. Ce barème en taux moyen a perduré jusqu'à l'imposition des revenus de 1941, qui revient à un barème en taux marginal voisin de celui de la Chambre bleu horizon de 1920.

LES RÉFORMES DE 1945 ET 1948 : LA CRÉATION DU QUOTIENT FAMILIAL

En supprimant les déductions forfaitaires pour charge de famille qui avaient prévalu de 1914 à 1944 et en instaurant le quotient familial, la loi de finances pour 1945 donne à l'impôt sur le revenu sa forme actuelle. La France est alors le seul pays à passer d'un système de déduction forfaitaire, présent à peu près dans tous les pays d'Europe, à un quotient familial bien plus avantageux pour les familles, en particulier aisées. L'importance accordée à la natalité après la défaite de 1940 explique que les partis politiques issus de la Résistance ont tous mis l'accent sur la politique familiale. Mais il est paradoxal

8. Le taux moyen est le taux d'imposition effectivement payé par le contribuable.

9. Cf. Didier Migaud, « Le prélèvement à la source de l'IR et la fusion de l'IR et de la CSG », rapport d'information n° 3 777, Assemblée nationale, mars 2007 ; Pierre-Alain Muet, *Un impôt citoyen sur le revenu pour une société plus juste*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2010 ; Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale*, Paris, Seuil, 2011.

que ce soit la Chambre la plus à gauche jamais élue dans l'histoire de la République qui ait mis en place ce dispositif, prenant en quelque sorte le contre-pied de la réforme du Front populaire.

En réalité, le quotient familial proposé par le gouvernement de Gaulle n'a jamais été pleinement accepté à gauche. En 1947, la CGT souligne que « les charges de famille n'ont aucune raison d'être progressives avec le revenu¹⁰ ». Elle propose de supprimer le quotient familial et de le remplacer par des réductions d'impôt forfaitaires par enfant à charge. Cette position est mise en relation avec le caractère universel des allocations familiales où « tous les enfants donnent droit à une allocation d'un même montant, quel que soit le revenu des parents ».

De même que le Front populaire a corrigé les déductions pour enfants à charge instaurées par le Bloc national pour les rendre plus égalitaires, les gouvernements de gauche qui se succèdent s'emploient à réduire l'effet le plus inégalitaire du quotient familial en le plafonnant. Créé sous le premier gouvernement de Pierre Mauroy (1981), ce plafond sera abaissé sous le gouvernement de Lionel Jospin (1998), puis par deux fois sous celui de Jean-Marc Ayrault. Inversement, alors que la loi de 1945 traite tous les enfants d'un même couple de la même façon, chacun comptant pour une demi-part, les gouvernements de droite ajoutent une demi-part supplémentaire pour le troisième enfant sous Raymond Barre en 1980, puis sous Jacques Chirac en 1986, pour tous les enfants à partir du troisième. Le système se complexifie encore avec l'attribution de demi-parts supplémentaires pour les veufs, les invalides, les parents isolés, les anciens combattants... Comme le soulignera le Conseil des impôts en 2000, « l'octroi de demi-parts supplémentaires pour des raisons autres que des différences de composition familiale a détourné le quotient familial de son objectif initial et lui a fait perdre une partie de sa cohérence¹¹ ».

10. Cité dans Thomas Piketty, *op. cit.*, p. 263.

11. Conseil des impôts, *L'imposition des revenus*, XVII^{ème} rapport au président de la République, pp. 72-73.

Outre un barème en taux marginal en cinq tranches, la loi de 1948 supprime l'incongruité consistant à déduire l'impôt payé l'année précédente de l'assiette de ce même impôt. Mais cette non-déductibilité ne s'applique qu'à l'impôt progressif (surtaxe progressive). La dualité de l'imposition des revenus se perpétue avec la transformation des impôts cédulaires en une taxe proportionnelle, qui reste déductible de la surtaxe progressive.

LA RÉUNIFICATION DE L'IMPÔT EN 1959 ET LA QUESTION DES REVENUS SALARIAUX ET NON SALARIAUX

La réforme de 1948 n'a pas résolu le problème de la dualité du système d'imposition. La loi du 28 décembre 1959, pilotée par le secrétaire d'État aux Finances Valéry Giscard d'Estaing, lance la réunification de l'impôt. La surtaxe progressive avait crû beaucoup plus rapidement que la taxe proportionnelle, en laquelle le ministre des Finances Antoine Pinay voyait la « survivance des anciens impôts cédulaires¹² ».

Tout en reconnaissant la simplicité d'un impôt fusionné, le comité Brasart, chargé de préparer le projet de refonte, n'est pas favorable à l'unification. Son rapport reprend d'ailleurs des arguments assez voisins de ceux de Caillaux lors de la création de l'impôt sur le revenu : « L'utilité du principe même d'un impôt unique n'a pas paru évidente au groupe d'études, qui pense au contraire que l'imposition des revenus d'abord selon les différentes sources, puis globalement par un impôt de superposition, permet davantage de nuancement dans la fiscalité directe¹³ ».

En fait, l'unification consiste à faire disparaître progressivement la taxe proportionnelle, remplacée par une taxe complémentaire transitoire qui

12. Assemblée nationale, séance du 20 octobre 1959, compte rendu intégral, p. 1 856.

13. *Rapport général du Groupe d'études fiscales*, 1959, p. 40, cité dans Conseil des prélèvements obligatoires, *Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?*, février 2015, p. 22.

n'est définitivement supprimée que dix ans plus tard, par la loi de finances pour 1970. Cette suppression progressive ne bénéficie qu'aux non-salariés, puisque les salaires sont exonérés de la taxe proportionnelle. Pour ne pas totalement mettre fin à l'avantage donné aux salaires, le barème est relevé de 5 % pour les revenus non salariaux. Cette spécificité disparaît également progressivement entre 1970 et 1976.

Outre la réunification de l'impôt, cette réforme marque une rupture dans l'imposition relative des revenus salariaux et non salariaux. Depuis la création de l'impôt sur le revenu, les salariés bénéficiaient en effet d'un régime plus favorable. À partir de 1959, les gouvernements de droite suppriment cet avantage, puis inversent les avantages relatifs. Avec la création du prélèvement libérateur pour les intérêts en 1965, la multiplication des mesures de défiscalisation de l'épargne, puis l'extension du prélèvement libérateur aux dividendes en 2008, ce sont les revenus du capital qui deviennent beaucoup moins imposés que ceux du travail, notamment pour les revenus élevés. Ainsi, en imposant les revenus du capital de la même manière que les revenus du travail, la réforme de 2013 marque un tournant radical par rapport à l'évolution des quarante dernières années.

LA CRÉATION DE LA CSG EN 1990

La création de la CSG, présentée en Conseil des ministres en octobre 1990, est l'aboutissement des réflexions sur l'élargissement du financement de la protection sociale menées tout au long des années 1980, notamment par le Commissariat général au Plan. Les taux patronaux et salariaux de cotisations sociales étaient en effet passés de 28 points en 1945 à 60 points en 1985 et il devenait urgent de leur substituer d'autres formes de financement. Un prélèvement exceptionnel de 1 % du revenu imposable a été instauré par Jacques Delors en 1983 au profit de la Caisse nationale d'allocations familiales,

dans le cadre du plan de redressement accompagnant la dévaluation. Après sa suppression en 1985, un prélèvement comparable est instauré par Philippe Séguin l'année suivante au taux de 0,4 % pour financer la Caisse nationale de l'assurance vieillesse. Il est reconduit jusqu'à ce que la CSG prenne le relais.

En 1987, le rapport du Comité des sages des États généraux de la Sécurité sociale propose « un nouveau prélèvement de nature fiscale, si possible prélevé à la source [...], dont le taux serait fixé par le Parlement pour financer tous les régimes de base ». Le rapport souligne « l'avantage, par rapport aux prélèvements sociaux actuels, qui sont globalement dégressifs, d'un prélèvement proportionnel et généralisé [...]. Il n'exclut pas pour autant que lui soit substitué à terme l'impôt sur le revenu. »

Après d'âpres discussions entre, d'un côté, Matignon et le ministère des Affaires sociales et, de l'autre, le ministère des Finances qui y est opposé, le projet voit le jour au Conseil des ministres d'octobre 1990. Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 1991, après avoir souligné que cette réforme s'inscrit dans la lignée de l'instauration de l'impôt sur le revenu en 1914 et de la TVA en 1953, le Premier ministre Michel Rocard présente les caractéristiques de la nouvelle contribution : « Un impôt, [...] non déductible, [...] pesant sur tous les revenus, [...] prélevé à la source, [...] affecté exclusivement aux régimes sociaux, ... dont le taux sera voté par le Parlement¹⁴ ».

Cet « étrange impôt », comme il a été parfois qualifié, emprunte ses règles tantôt aux cotisations sociales, tantôt à l'impôt. Son caractère proportionnel et sa non-déductibilité qui introduit un peu de progressivité s'opposent au caractère dégressif des cotisations sociales. Mais son augmentation régulière depuis sa création, en partie en substitution des cotisations salariales à l'assurance-maladie, a conduit à un second impôt sur le revenu, rétablissant la dualité qui a longtemps caractérisé l'impôt sur le revenu en France. Comme le souligne le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) en février 2015, « la création de la

14. Cf. Conseil des prélèvements obligatoires, *op. cit.*, février 2015, p. 25.

CSG a abouti à ce paradoxe de recréer une forme de dualité du système d'imposition du revenu des ménages avec un IR progressif et fortement concentré, et une CSG proportionnelle sur une assiette de type cédulaire large¹⁵ ».

LA CRÉATION D'UN « IMPÔT NÉGATIF » : LA PRIME POUR L'EMPLOI SOUS LIONEL JOSPIN

Cette dualité et la non-progressivité de la CSG ont été l'une des préoccupations de la gauche de retour au pouvoir avec Lionel Jospin. L'idée d'une franchise de CSG avait été proposée par le Parti socialiste dans les années précédant la campagne législative de 1997. Elle est reprise au cours du quinquennat. Dans un rapport du Conseil d'analyse économique publié en 1998, « Fiscalité et redistribution », François Bourguignon montre que si, en France, la redistribution est substantielle en raison de l'importance des prestations non contributives, la redistribution par la fiscalité y est moindre qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni du fait de l'étroitesse de l'assiette de l'impôt sur le revenu. Il plaide pour la mise en place d'un « impôt négatif » d'autant plus pertinente que la CSG est devenue aussi importante que l'impôt sur le revenu. Dans le prolongement de ces travaux, l'idée d'un impôt négatif prenant la forme d'un « remboursement de CSG », restitué au moment du paiement de l'IR et par conséquent cohérent avec les revenus déclarés par les ménages, est étudiée par Matignon à l'été 2000.

Toutefois, dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001, sous l'influence du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Henri Emmanuelli, le gouvernement choisit finalement la solution plus directe d'une ristourne dégressive de CSG (de 1 à 1,4 smic), sur le modèle de la ristourne de cotisation employeur. Ne prenant pas en compte

15. CPO, *op. cit.*, Synthèse, p. 7.

les facultés contributives de chaque foyer, cette ristourne est censurée par le Conseil constitutionnel au motif d'une rupture de l'égalité devant l'impôt. En janvier 2001, le gouvernement revient donc à l'idée initiale d'un « impôt négatif », baptisé prime pour l'emploi. Dans le système dual CSG-IR, c'est une façon cohérente de rendre l'ensemble de l'imposition du revenu plus progressif. Mais il reste un inconvénient : l'impôt sur le revenu n'étant pas prélevé à la source, il faut attendre un an pour recevoir la prime pour l'emploi.

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE : UNE SUCCESSION DE PROJETS ABANDONNÉS

Ces quarante dernières années, le prélèvement à la source aura été l'Arlésienne du débat fiscal, à l'instar de l'impôt progressif sur le revenu à la charnière du XIX^e et du XX^e siècle. Alors que le prélèvement à la source se généralise dans les principaux pays développés dans la première moitié du XX^e siècle, notamment lors de la Première Guerre mondiale (Canada), dans l'entre-deux-guerres (Allemagne, 1925) puis lors de la Seconde Guerre mondiale (Pays-Bas, Australie, États-Unis, Royaume-Uni), notre pays accumule à partir des années 1960 un nombre impressionnant de rapports sur le sujet, qui n'aboutissent jamais. Pourtant, bien avant l'instauration de la CSG, la France avait mis en place un prélèvement à la source sur le revenu des valeurs mobilières (de 1872 à 1917) et, d'octobre 1939 à septembre 1948, un prélèvement mensuel effectué par l'employeur au taux de 15 % sur les traitements et salaires, avec un abattement forfaitaire en fonction de la situation de la famille. Mais ce système a disparu avec la refonte de l'IR en 1948 et l'unification de l'impôt sur le revenu en 1959.

Le débat reprend dès la fin des années 1960. Une commission d'étude sur le prélèvement à la source, présidée par le secrétaire d'État aux Finances Jacques Chirac, est créée en 1967, mais le projet est abandonné à la suite des

événements de 1968 et des accords de Grenelle. Le sujet est à nouveau évoqué en 1971 dans un rapport de l'Inspection générale des finances, qui aboutit finalement à la loi instaurant la mensualisation de l'IR. Un projet de retenue à la source est introduit en 1973 par un amendement du gouvernement au projet de loi de finances de 1974 défendu par le ministre des Finances Valéry Giscard d'Estaing. Adopté en première lecture, il est abandonné en 1974.

La création de la CSG, exemple moderne et réussi de prélèvement à la source sur le revenu des ménages, relance le débat dans les années 1990 et au début des années 2000. Plusieurs rapports préconisent la mise en œuvre d'une retenue à la source : le rapport Lépine sur l'analyse comparative des administrations fiscales en 1999, le rapport de la mission sur le service public de demain (Bert-Champsaur) en 2000 et le rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel (Lévy-Jouyet) en 2006. Un rapport de l'Inspection générale des finances en 1998 puis un autre du ministère des Finances en 2002 en étudient les modalités¹⁶. Enfin, en 2006, le ministre des Finances engage une concertation pour instaurer le prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2009. Le rapport est publié début 2007¹⁷, mais le projet est abandonné en raison des échéances électorales. La même année, un rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale de Didier Migaud¹⁸ étudie le prélèvement à la source dans la perspective de la fusion de l'IR et de la CSG. Plus récemment, pas moins de quatre rapports traitant du prélèvement à la source avec plus ou moins de détails – et relativisant d'ailleurs ses avantages – ont été publiés depuis 2012¹⁹.

16. Inspection générale des finances, *La Mise en place d'une retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu*, décembre 1998 ; ministère de l'Économie et des Finances, *Le Point sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu*, février 2002.

17. Raymond Viricelle, Claude Bébéar, François Auvigne, *Rapport sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France*, Paris, La Documentation française, mars 2007.

18. Didier Migaud, *op. cit.*

19. Rapport du CPO, « Progressivité et effets redistributifs des prélèvements obligatoires sur les ménages », 2011 ; Bercy, Direction de la Sécurité sociale, rapport interadministratif du gouvernement au Parlement sur « les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'IR et de la CSG », 2012 ; Dominique Lefebvre, François Auvigne, *Rapport sur la fiscalité des ménages*, rédigé par le groupe de travail créé dans le cadre de la remise à plat lancée par Jean-Marc Ayrault, avril 2014 ; rapport du CPO commandé par le Sénat, « Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ? », février 2015.

Ce qui frappe, à parcourir ainsi l'histoire de l'imposition des revenus, c'est qu'aucune réforme d'ensemble n'a pris en compte le changement radical qui s'est produit dans la société française, comme dans tous les pays développés, depuis la Seconde Guerre mondiale. Figé dans la conception familiale de l'immédiat après-guerre, mité par la multiplication des niches fiscales, réduit et complexifié par l'accumulation de « réformettes », notre impôt sur le revenu est resté aveugle aux changements qui ont affecté la famille ou l'activité professionnelle.

LA RÉFORME DE L'IMPOSITION DES REVENUS DANS LES PROJETS SOCIALISTES DEPUIS 2002

C'est à partir de ce constat d'une imposition archaïque, duale et peu lisible qu'est née, à gauche, la proposition d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la CSG pour créer un impôt moderne, prélevé à la source, assurant une véritable progressivité de notre imposition des revenus. Prolongeant la réforme avortée de la CSG, le programme présidentiel de Lionel Jospin pour 2002 soulignait la nécessité du prélèvement à la source et d'une modernisation de l'IR : « Nous sommes le dernier État à ne pas prélever à la source l'impôt sur le revenu... De la même manière, notre impôt sur le revenu est mal adapté aux accidents de la vie professionnelle (chômage, baisse des revenus) ou familiale (changement de statut, séparation) et peut pénaliser le travail des femmes²⁰ ».

Le projet socialiste de 2006, élaboré sous la direction de François Hollande, évoquait la perspective d'« un impôt citoyen sur le revenu, harmonisant les bases fiscales de l'impôt sur le revenu avec celles de la CSG. La première

20. Lionel Jospin, « Mon projet pour la France », 18 mars 2002.

étape de cette réforme consistera à simplifier l'assiette de l'impôt sur le revenu par la suppression des niches fiscales inefficaces et à rendre la CSG progressive, notamment par l'intégration de la prime pour l'emploi²¹ ».

La proposition d'un impôt citoyen sur le revenu prélevé à la source et exprimé en taux moyens et non en taux marginaux, comme sous le Front populaire, est développée dans le rapport d'information de l'Assemblée nationale de Didier Migaud publié début 2007²². Elle est reprise dans la contribution sur le budget et la fiscalité que Dominique Strauss-Kahn, François Marc et Didier Migaud remettent à Ségolène Royal pour la campagne présidentielle de 2007. Finalement, parmi les cent propositions de la candidate, aucune ne concerne la réforme fiscale.

Dans son étude approfondie, Didier Migaud juge que le préalable à toute réforme importante de l'imposition du revenu est le prélèvement à la source, puis le rapprochement progressif des deux assiettes de l'IR et de la CSG. C'est aussi le point de vue développé dans l'étude publiée en 2010 à la Fondation Jean-Jaurès²³, qui plaide pour un impôt prélevé à la source, rapprochant puis fusionnant l'IR et la CSG dans un impôt individualisé. Dans l'ouvrage de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez publié en 2011²⁴, *Pour une révolution fiscale*, le même objectif est mis en avant, mais à travers une « nuit du 4 août », un big bang fiscal consistant à absorber l'IR dans une CSG rendue progressive, pour obtenir d'emblée un impôt progressif individualisé avec une assiette large et non mitée.

C'est la démarche progressive qui a été retenue dans le projet du Parti socialiste de 2011. Celui-ci propose « la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG pour créer un impôt plus progressif et prélevé à la source qui s'adaptera

plus rapidement aux évolutions de carrière et de vie ». Le projet veille à ce qu'une fraction de l'impôt soit consacrée au financement de la Sécurité sociale et préconise d'ouvrir le débat sur « l'individualisation progressive du prélèvement » qui « permettra de ne pas pénaliser le travail des femmes et de traiter plus équitablement les familles, afin qu'elles soient toutes aidées²⁵ ».

L'engagement de campagne de François Hollande insiste sur une démarche progressive. Il évoque « une grande réforme permettant la fusion à terme de l'impôt sur le revenu et de la CSG dans le cadre d'un prélèvement simplifié sur le revenu », la « baisse du plafond du quotient familial pour le rendre plus juste » et l'alignement de l'imposition des revenus du capital et du travail²⁶.

En effet, l'inégalité de traitement entre les revenus du travail et du capital et l'abondance des niches fiscales, exploitées principalement par les bénéficiaires de hauts revenus, ont conduit à un impôt sur le revenu régressif pour les revenus les plus élevés. Avant la réforme de 2013, en raison des niches fiscales et d'une imposition plus faible des revenus du capital, le taux effectif moyen d'imposition, qui pouvait dépasser 30 % pour de très hauts salaires, était seulement de 25 % pour les mille contribuables les plus aisés et inférieur à 20 % pour les dix plus hauts revenus.

En imposant de la même façon les revenus du travail et du capital au barème de l'IR, en plafonnant les niches fiscales à 10 000 euros et en portant le taux marginal le plus élevé à 45 %, la loi de finances pour 2013 a réduit ces inégalités en corrigeant les injustices les plus flagrantes. Cette réforme est importante, mais la remise à plat de notre système fiscal doit être poursuivie.

21. « Réussir ensemble le changement. Le projet socialiste pour la France », 28 août 2006.

22. Didier Migaud, *op. cit.*

23. Pierre-Alain Muet, *op. cit.*

24. Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, *op. cit.*

25. « Projet socialiste 2012. Le changement », version intégrale, p. 37.

26. François Hollande, « Mes 60 engagements pour la France », p. 15.

UNE IMPOSITION DES REVENUS ILLISIBLE ET PEU COHÉRENTE

Dans la plupart des pays, l'impôt est prélevé à la source et souvent individualisé, avec un crédit d'impôt par enfant. Le nôtre est prélevé par rôle, repose sur une « familialisation » qui n'a pas évolué, et s'est réduit comme peau de chagrin avec la baisse continue jusqu'en 2013 des tranches supérieures et le mitage de son assiette par les niches fiscales. Par ailleurs, notre imposition des revenus est redevenue duale, avec la création puis la montée en charge de la CSG, opposant un impôt moderne individualisé et prélevé à la source mais non progressif (la CSG) à un impôt progressif sur une assiette étroite et prélevé avec une année de décalage.

Nos concitoyens sont victimes de cette complexité et du manque de lisibilité de l'ensemble des impositions du revenu. Ils en mesurent mal le poids respectif et considèrent, parfois à raison, que la contribution de chacun n'est pas ajustée à son revenu. Cependant, l'idée que seule une moitié de nos concitoyens paieraient l'impôt sur le revenu est fautive : tous ou presque payent la CSG et, pour neuf Français sur dix, le poids de cette CSG est bien supérieur à celui de l'IR. De ce fait, la progressivité de notre imposition des revenus est bien plus faible que dans la plupart des pays développés, où l'impôt progressif sur le revenu est égal ou supérieur à la somme de l'IR et de la CSG²⁷.

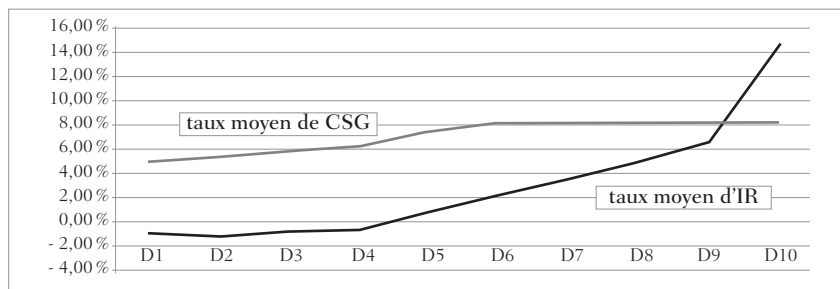
27. La progressivité du système fiscal et social résulte aussi de la progressivité des cotisations sociales patronales. Quant à la redistribution, elle résulte surtout des prestations sociales.

POUR NEUF FRANÇAIS SUR DIX,
LE POIDS DE LA CSG EST SUPÉRIEUR À CELUI DE L'IR

Presque tous les Français paient la CSG et la CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale) au même taux (7,5 % pour la CSG, 0,5 % pour la CRDS). Ce taux est certes plus faible pour les revenus de remplacement (retraites, allocations chômage, indemnités journalières de Sécurité sociale). En outre, les retraités et les chômeurs les plus modestes en sont exemptés. Mais, malgré ce petit élément de progressivité, le taux moyen de CSG (CRDS comprise) augmente très peu avec le revenu. Et, comme le montre le graphique suivant qui compare le taux moyen de CSG et le taux moyen d'impôt sur le revenu (prime pour l'emploi comprise) par déciles de revenus, seuls les contribuables du dernier décile (les 10 % les plus riches) ont un taux moyen d'impôt sur le revenu supérieur au taux de CSG.

En d'autres termes, le montant de la CSG acquittée est supérieur à l'impôt sur le revenu dans le cas de neuf Français sur dix. Mais, comme elle est prélevée à la source et ne fait pas l'objet d'une déclaration annuelle, elle ne cristallise pas les mêmes attitudes.

Taux moyen d'imposition (IR et CSG en fonction des déciles de revenus), en pourcentages du revenu



Source : rapport du CPO, février 2015.

En 2013, l'impôt sur le revenu proprement dit correspond à 3,5 % du PIB, un poids bien inférieur à celui de nos principaux partenaires de l'OCDE, qui se situe en moyenne entre 8 % et 10 % du PIB. La somme de l'impôt sur le revenu et de la CSG représente 8,3 % du PIB en 2013, ce qui la rapproche du poids de l'impôt sur le revenu dans les autres pays industrialisés, tout en demeurant légèrement en deçà. L'imposition des revenus correspond en effet à 9,1 % du PIB au Royaume-Uni, à 9,5 % en Allemagne, à 9,8 % aux États-Unis, à 11,5 % en Italie, à 12,2 % en Suède et atteint le niveau record de 26,3 % au Danemark.²⁸

LE QUOTIENT CONJUGAL ET L'INÉGALITÉ AU SEIN DU COUPLE

Notre impôt sur le revenu est resté relativement aveugle aux profondes évolutions sociologiques des dernières décennies. L'essor formidable du travail des femmes, la multiplication des familles recomposées et des trajectoires de vie moins linéaires auraient en effet dû conduire, comme dans la plupart des pays, à la mise en place d'une imposition individualisée. Le quotient familial instauré dans l'après-guerre, héritage d'une période où la famille se résumait encore au chef de famille et où la femme ne pouvait ni exercer un métier ni ouvrir un compte en banque sans l'autorisation de son époux, fait figure d'exception dans l'impôt sur le revenu des pays industrialisés²⁹.

Dans la plupart des pays, la base de l'impôt sur le revenu est en effet l'individu, même si les enfants et le conjoint sont en général pris en compte dans le montant de l'impôt dû. Au sein de l'OCDE, seuls la France, l'Estonie, le Luxembourg, le Portugal et la Suisse gardent une imposition strictement familiale. Dans les autres pays, quatre systèmes existent :

28. Comptes nationaux annuels de l'OCDE.

29. Cf. Catherine Coutelle, *Pour un système fiscal au service de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la justice sociale*, rapport d'information n° 1 875, Assemblée nationale, Délégation aux droits des femmes, avril 2014.

- un système d'imposition séparée pur, sans prise en compte du conjoint (Autriche, Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ;
- une imposition séparée, avec des abattements ou des crédits d'impôt lorsque le revenu du conjoint est faible (Australie, Canada, Japon, République tchèque, Slovaquie) ;
- une imposition séparée avec abattements ou crédits d'impôt pour les deux conjoints quelle que soit leur situation, avec possibilité de report de cet avantage sur le conjoint bénéficiant du plus fort revenu (Belgique et Islande) ;
- le choix entre une imposition conjointe ou individualisée. L'Allemagne, l'Irlande et les États-Unis ont un système d'imposition commune, mais laissent aux couples la possibilité d'une imposition séparée. En Norvège, en Pologne ou en Espagne, le régime par défaut est à l'inverse l'imposition séparée, mais les contribuables peuvent choisir l'imposition commune.

La réalité est plus complexe dans la mesure où de nombreux systèmes fiscaux autorisent le transfert entre époux pour certains abattements. Le Danemark pratique ainsi l'imposition individuelle pour chaque partenaire, mais, pour les couples mariés, toute déduction d'impôt applicable à l'un des deux époux peut être transférée à son conjoint. En Belgique, le principe est l'imposition commune avec taxation séparée des revenus perçus par chacun des conjoints. Mais sur la base de cette déclaration, les services fiscaux appliquent le quotient conjugal s'il est plus favorable. Les systèmes fiscaux évoluent vers une individualisation de l'impôt qui a l'avantage d'être neutre vis-à-vis des choix familiaux. C'est ainsi que la Suède a abandonné le quotient conjugal en 1970, et le Royaume-Uni en 1990.

Le quotient conjugal caractérise notre imposition depuis si longtemps que l'on évoque rarement la double inégalité qui en résulte. La première est une inégalité au sein du couple. Le quotient conjugal consiste en effet à fixer le barème d'imposition en fonction du revenu moyen du couple. Si les deux conjoints ont le même revenu, le revenu moyen par part est égal pour chacun, et il n'existe pas de différence entre l'imposition individuelle et l'imposition

commune. Le quotient conjugal ne joue que lorsque les deux revenus sont inégaux, et son impact est d'autant plus fort que cette inégalité de revenu est forte, notamment pour des revenus élevés. De ce fait, le revenu le plus faible est pénalisé par un taux marginal d'imposition supérieur à celui qui serait justifié par son revenu. Cette inégalité peut exercer un effet négatif sur l'activité du conjoint dont le revenu est le plus faible – majoritairement les femmes.

La seconde est une inégalité entre couples ayant le même revenu moyen lorsque l'un est bi-actif et l'autre mono-actif. Le quotient conjugal revient en effet à considérer qu'un foyer constitué de deux salariés gagnant chacun 1 500 euros, par exemple, et un foyer où seul l'un des deux conjoints travaille avec un revenu égal à 3 000 euros ont la même faculté contributive. Pourtant, pour le même revenu global de 3 000 euros, le premier foyer travaille deux fois plus que le second et sa rémunération par heure travaillée est deux fois plus faible. Si l'égalité au regard de l'impôt était évaluée en revenu par heure travaillée, alors l'imposition individuelle serait considérée comme plus juste que l'imposition du foyer.

L'individualisation de l'impôt correspond mieux aux trajectoires de vie actuelles et à la société contemporaine, où les familles sont aujourd'hui majoritairement bi-actives. Mais le passage à une imposition individuelle entraînerait d'importants transferts de revenus et ne pourrait être mené qu'à long terme, dans la perspective d'une fusion de l'IR et de la CSG et dans un contexte où l'on bénéficierait de marges de manœuvre pour une réduction globale de l'impôt. Un tel changement nécessite en outre un débat approfondi sur la conception même de notre imposition du revenu. Il ne s'inscrit donc pas dans le champ de la réforme envisageable d'ici à la fin du mandat.

À plus court terme, deux modifications peuvent être introduites sans remettre en cause l'existence du quotient conjugal et sans augmentation d'impôt. La première consisterait, à l'instar de nombreux pays, à ouvrir l'option d'une imposition individuelle à côté de l'imposition conjointe. La seconde serait le prélèvement de l'impôt à la source qui permettrait, tout en conservant le quotient conjugal, de mieux individualiser son recouvrement.

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE PERMET DE MIEUX AJUSTER LE PRÉLÈVEMENT AUX CAPACITÉS CONTRIBUTIVES DE CHAQUE CONJOINT TOUT EN CONSERVANT LE QUOTIENT CONJUGAL

Outre l'avantage d'un ajustement immédiat à la situation du contribuable – que nous étudions de façon plus détaillée dans la troisième partie de cet essai –, le prélèvement à la source, du moins lorsqu'il est réalisé par l'entreprise, oblige à se poser la question du partage du recouvrement de l'impôt entre les deux conjoints. Il est tout à fait possible de mettre en place un mode de prélèvement à la source qui ne reproduise pas l'inégalité de l'imposition conjointe, tout en conservant le quotient familial.

Lorsque l'impôt est mensualisé, le prélèvement est parfois partagé entre les deux conjoints ou s'effectue sur un compte commun, ou encore sur le compte du conjoint dont le revenu est le plus élevé. Le prélèvement à la source oblige à s'interroger précisément sur la répartition de l'imposition entre les deux conjoints. La méthode que nous proposons ici fonde ce partage sur le revenu individuel de chacun des conjoints. Elle apporte ainsi une réponse à l'inégalité fiscale au sein du couple que nous venons d'évoquer, tout en respectant totalement la confidentialité de la situation du contribuable vis-à-vis de l'entreprise.

Le principe consiste à partir du salaire de chacun en appliquant le barème correspondant à ce salaire, comme s'il était célibataire, ce qui entre dans les capacités de tout logiciel de paie (qui calculent déjà la dégressivité des cotisations sociales patronales). Prenons l'exemple de Claude et Dominique, mariés avec deux enfants. Supposons que l'application du barème d'un célibataire donne un taux moyen d'imposition de 4 % pour le revenu de Claude et de 12 % pour Dominique. Compte tenu de leurs revenus et de leur situation familiale, leur imposition réelle est deux fois plus faible celle qui leur serait échue s'ils étaient célibataires.

Avec la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative (DSN, que nous présentons plus loin), l'entreprise devra télécharger chaque mois le taux d'imposition effectif calculé par l'administration fiscale. Mais elle ne pourra le faire que si ce taux est plus favorable que l'individuel. Cette condition permet de respecter la confidentialité des ressources du contribuable, car un taux plus faible n'apporte aucune information sur les autres revenus du salarié ou sur ceux de son conjoint.

Dans l'exemple de Claude et Dominique, l'administration fiscale indiquera à chaque entreprise concernée qu'il faut réduire de 50 % le taux d'imposition à appliquer à leur revenu. Le taux optimal pour Dominique est ainsi de 6 %, et celui de Claude de 2 %. Ces taux sont plus faibles, y compris pour le salaire le plus bas, de sorte que l'entreprise de Claude n'a aucune information sur le fait que les revenus de son conjoint sont nettement supérieurs aux siens.

Ce mode de prélèvement répond à l'inégalité au sein du couple que nous évoquions. Les taux marginaux et moyens de Claude et de Dominique sont en effet parfaitement en phase avec leur revenu individuel. Le quotient conjugal et familial a simplement pour effet de réduire les taux d'imposition moyens et marginaux de chacun, tout en respectant leur revenu individuel. Chaque euro supplémentaire gagné par Claude et Dominique est imposé à leur taux marginal respectif.

UNE POLITIQUE FAMILIALE COMPLEXE

Avant d'être plafonné par les gouvernements de gauche qui se sont succédé, le quotient familial créait une profonde inégalité, dans la mesure où il bénéficiait essentiellement aux foyers les plus aisés. En effet, la conjonction de la politique familiale et du quotient familial aboutissait à une aide à peu près constante pour les neuf premiers déciles de revenus, mais elle augmentait

ensuite très fortement pour les revenus situés dans le dernier décile. Les réformes conduites ces trois dernières années ont très largement corrigé ces inégalités, nous rapprochant des pays qui appliquent une aide constante par enfant quel que soit le niveau de revenu.

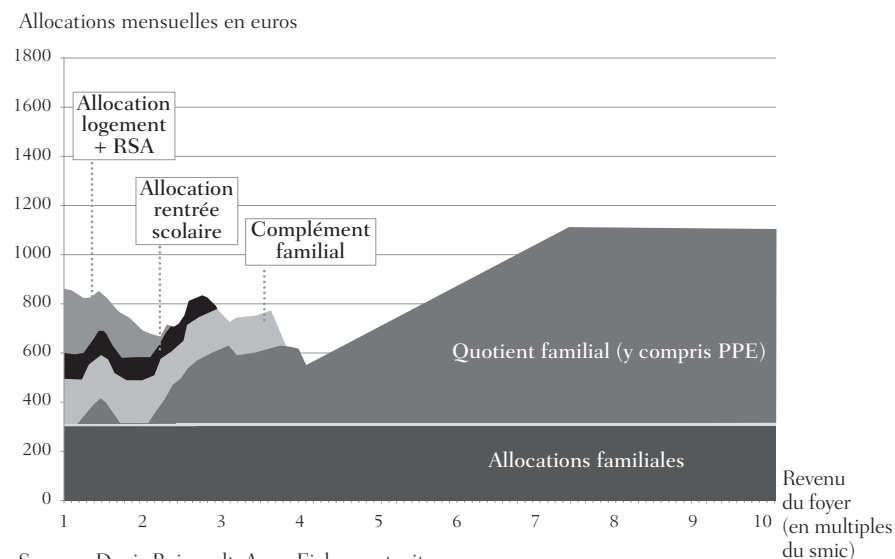
La France est en effet l'un des rares pays à appliquer le quotient familial. En Allemagne, en Belgique, aux États-Unis, en Hongrie, au Portugal, au Royaume-Uni, la réduction d'impôt par enfant est la même quel que soit le revenu du foyer et résulte d'un crédit d'impôt forfaitaire par enfant. Le Danemark, la Finlande, l'Irlande et la Suède ne prennent pas en compte la situation familiale dans l'imposition, mais ont un système d'allocations familiales très développé. L'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Japon et les Pays-Bas, quant à eux, appliquent un abattement forfaitaire par enfant qui croît avec le revenu.

Pour avoir une vue d'ensemble du soutien des différentes politiques publiques à la famille, il faut prendre en compte simultanément les diverses composantes de la politique familiale et l'impact de la taille de la famille sur l'imposition du revenu. Une étude récente publiée par la Direction générale du Trésor³⁰ étudie l'effet de la politique familiale et de la fiscalité selon le revenu du couple et le nombre d'enfants. Ses auteurs comparent le revenu d'un couple bi-actif avec enfants et celui d'un couple bi-actif sans enfants. Pour représenter les différentes valeurs du revenu de chaque ménage, ils supposent que le revenu du premier conjoint est égal à un smic à temps plein et que celui du second varie de 0 à 9 fois le smic. Le résultat pour un couple avec trois enfants est présenté dans les deux graphiques suivants.

Le premier graphique détaille l'effet de chacune des composantes de la politique familiale avant les réformes mises en œuvre à partir de 2013. Le socle est constitué des allocations familiales (295 euros par mois) auxquelles s'ajoutent, lorsque le revenu familial est inférieur à deux smic, le complément

familial, l'allocation de rentrée scolaire, les allocations logement et le RSA. Lorsque le revenu familial augmente, c'est la réduction d'impôt résultant du quotient familial qui se substitue progressivement aux différentes allocations sous conditions de ressources. À partir de 4,5 smic de revenu familial, la réduction d'impôt résultant du quotient familial devient prépondérante. Elle se stabilise à partir de 7,5 smic de revenu familial lorsque le plafond antérieur à 2013 est atteint (soit 778 euros pour quatre parts). Avant les réformes de 2013, l'aide accordée à une famille de trois enfants prenait la forme d'une courbe en U. Elle atteignait en effet 800 euros par mois pour un revenu familial équivalent à un smic, diminuait jusqu'à 600 euros pour un revenu atteignant 4 smic, puis augmentait fortement jusqu'à 1 100 euros pour un revenu familial supérieur à 7,5 smic en raison de l'effet du quotient familial.

Composantes de la politique familiale (y compris quotient familial) résultant de la présence de trois enfants, selon le niveau de revenu du foyer, avant les réformes de 2013-2015

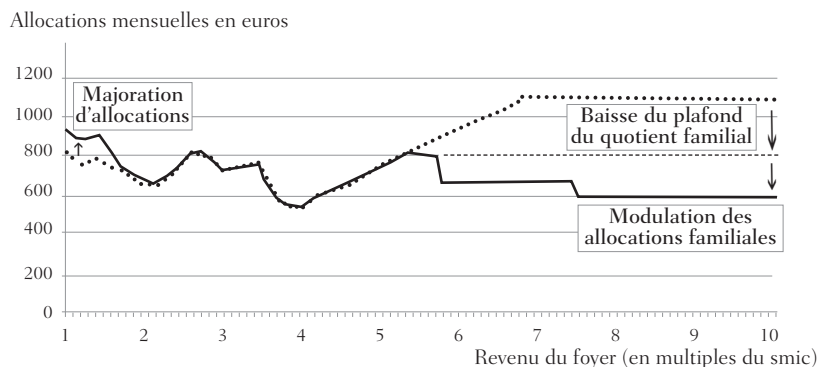


Source : Denis Boissnault, Anne Fichen, *art. cit.*

30. Denis Boissnault, Anne Fichen, « Enfants, politique familiale et fiscalité : les transferts du système socio-fiscal aux familles en 2014 », *Trésor-Éco*, n° 142, janvier 2015.

Les réformes intervenues depuis 2013 sont présentées dans le second graphique. La majoration de 25 % du complément familial entre 2014 et 2018, l'abaissement de 2 336 euros à 1 500 euros par part du plafond du quotient familial depuis 2014 et la modulation des allocations familiales à partir de 2015 conduisent à un soutien à la famille plus important pour les foyers les plus modestes (900 euros pour un revenu de 1 smic) et à peu près constant pour les autres.

Impact des réformes de 2013-2015



Source : Denis Boissnault, Anne Fichen, *art. cit.*

Il aurait été plus logique d'abaisser encore le plafond du quotient familial, tout en conservant le caractère universel et indépendant du revenu des allocations familiales. Le résultat aurait certes été à peu près le même, mais avec deux allocations simples et constantes au lieu d'un quotient progressif et d'allocations familiales dégressives qui se compensent. Cette réforme aurait été plus cohérente avec l'universalité de notre protection sociale, et avec le projet de réunification à terme de nos deux impositions du revenu.

UNE PROGRESSIVITÉ QUI N'EST PAS OPTIMALE

La justice fiscale voudrait que le taux marginal de prélèvement augmente de façon régulière avec le revenu. Or, la réduction du nombre de tranches depuis quinze ans va précisément dans le sens inverse. Elle ne simplifie nullement l'impôt. En Allemagne, par exemple, ce dernier est constitué d'une infinité de taux marginaux qui progressent du taux le plus bas au plus haut de façon continue³¹.

L'entrée dans le barème de l'impôt sur le revenu n'est guère lisible pour nos citoyens et la décote qui la retarde crée une progression très rapide de l'impôt lors de cette entrée. La suppression de la première tranche (à 5,5 %) et l'aménagement de la décote votés dans la loi de finances pour 2015 en ont accentué la brutalité. Comme le souligne le rapport du CPO de 2015, « le taux marginal d'imposition d'un contribuable entrant dans le barème est de 28 %, avant de redescendre à 14 % quand le revenu augmente³² ».

La perspective d'une fusion de l'IR et de la CSG devrait être l'occasion de repenser la courbe des taux marginaux, sans pour autant augmenter le taux marginal supérieur. Une autre solution consisterait à exprimer le barème en taux moyen, comme sous le Front populaire. Cette vérité des taux, proposée dans de nombreuses études, a le mérite de la clarté. Le taux moyen (rapporté au revenu imposable diminué du forfait de 10 % représentant les frais professionnels) est d'ailleurs indiqué sur l'avis d'imposition, de même que la tranche de taux marginal atteint par le contribuable. La fusion IR-CSG, qui n'est rien d'autre qu'une réunification de notre imposition du revenu, pourrait être l'occasion d'un véritable débat sur la structure de l'impôt.

31. On retrouve toutefois le même défaut qu'en France : un taux marginal élevé à l'entrée dans le barème.

32. *Op. cit.*, p. 104.

SAVOIR OÙ L'ON VA À LONG TERME POUR ENGAGER LES BONNES RÉFORMES

L'accumulation de réformes peut certes donner satisfaction à court terme aux contribuables, mais, en l'absence de vision d'ensemble, elle risque d'avoir des effets pervers sur le long terme. S'agissant de l'impôt sur le revenu, aucune réforme d'envergure ne s'est réalisée en une ou deux années. La dernière importante, la réunification en 1959 des deux impôts sur le revenu, n'a abouti qu'après une décennie. L'histoire de l'imposition du revenu montre que, entre deux réformes majeures, l'impôt n'a cessé de se complexifier : la suppression de tranches, la création de surtaxes exceptionnelles et de niches fiscales jalonnent cette histoire, rendant l'impôt de plus en plus complexe et illisible. Les dernières décennies n'échappent pas à ce constat.

La première condition d'une réforme est de savoir où l'on va. Depuis plus de dix ans, la gauche porte le projet de création d'un impôt citoyen fusionnant l'IR et la CSG dans un impôt progressif comparable en taille à celui de la plupart de nos partenaires européens. Ce projet est d'ailleurs partagé par une partie de la droite, malgré des divergences sur l'importance de la progressivité. Cette réunification de l'impôt, retenant le meilleur de chacun – d'une part l'assiette large et non mitée et le prélèvement à la source de la CSG et, d'autre part, la progressivité de l'IR –, ne peut être réalisée qu'après avoir résolu pas à pas les nombreuses difficultés inhérentes à des impôts profondément différents. Plusieurs questions doivent notamment être tranchées.

1. Le maintien d'un financement spécifique de la Sécurité sociale. Il est certes un peu plus compliqué avec une CSG devenue progressive. Le Parlement devra voter la fraction de l'impôt global affecté à la Sécurité sociale.

2. La CSG est individualisée, l'IR est « familialisé » par le biais du quotient familial. La fusion conduirait à individualiser à terme l'IR et à tenir compte de la famille par des crédits d'impôt ou des abattements. La prise en

compte des enfants serait relativement simple. Un crédit d'impôt par enfant et des allocations familiales universelles donneraient des résultats très proches de la situation actuelle, comme nous venons de le voir. Les choses sont un peu plus complexes pour le quotient conjugal. De nombreux pays n'ont pas de quotient conjugal mais tiennent compte de la situation des couples *via* des abattements. L'importance des transferts de revenus résultant du passage à l'individualisation implique des marges de manœuvre pour baisser les impôts au moment de la mise en œuvre de la réforme. Un débat approfondi est donc nécessaire et bien des étapes préalables doivent être franchies avant d'arriver à cette question.

3. Cette réunification suppose le rapprochement du mode de prélèvement, de l'assiette, et de la progressivité des deux impôts. S'agissant du mode de prélèvement et de l'assiette, la modernité se trouve à l'évidence du côté de la CSG. Faut-il alors commencer par la progressivité de la CSG ou par le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ? Comme nous le proposons dans la troisième partie de cet essai, nous pouvons avancer dans les deux directions sans augmenter aucunement les impôts de nos concitoyens.

REPENSER LA MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE DES RÉFORMES : LE CONTRE-EXEMPLE DE LA « DEMI-PART DES VEUVES »

Un aspect important pour réussir à réformer la fiscalité est de ne pas remettre en cause les situations acquises et de n'appliquer cette réforme qu'aux nouveaux entrants. Cette démarche a souvent été adoptée pour la réforme des retraites, notamment s'agissant de l'augmentation de la durée de cotisation. Son avantage est qu'elle étend progressivement la réforme à l'ensemble des citoyens par le renouvellement des générations, sans remettre en cause les situations antérieures. Elle aurait été particulièrement pertinente pour la suppression progressive de la « demi-part des veuves ».

Jusqu'à l'imposition des revenus de 2008, les contribuables célibataires, veufs, divorcés ou séparés bénéficiaient d'une demi-part de quotient familial supplémentaire lorsqu'ils vivaient seuls et avaient élevé un ou plusieurs enfants. Instaurée après la Seconde Guerre mondiale pour prendre en compte la situation des veuves de guerre, cette demi-part prolongeait en quelque sorte la demi-part supplémentaire attribuée à un contribuable vivant seul avec un ou plusieurs enfants à charge une fois que ceux-ci étaient devenus adultes.

La loi de finances pour 2009 du gouvernement Fillon a restreint le bénéfice de cette demi-part. Elle ne l'a maintenue que pour les parents isolés ayant élevé seuls un enfant durant au moins cinq ans et pour les veuves de guerre. Pour les contribuables perdant cet avantage, la réduction d'impôt a été plafonnée à 855 euros pour l'imposition des revenus de l'année 2009, et le plafond était progressivement abaissé, jusqu'à devenir nul en 2014. La mesure elle-même était justifiée. Ce dispositif pertinent pour les veuves de guerre ou pour un enfant invalide représentait clairement une dérogation au dispositif du quotient familial, dont la logique est de ne prendre en compte fiscalement les enfants qu'au moment où ils sont à charge.

Mais la façon dont la mesure a été mise en œuvre a fait entrer dans l'impôt de nombreux contribuables parfois modestes, et notamment retraités. La suppression de ce dispositif aurait pu s'accomplir en l'appliquant uniquement aux entrants à partir du 1^{er} janvier 2009 dans le dispositif de la demi-part. Aucun de ceux qui en bénéficiaient n'aurait perdu cet avantage antérieur. Certes, l'économie budgétaire aurait été très lente à intervenir. Mais, dans une réforme fiscale, l'objectif de simplification et de rationalisation doit l'emporter sur la vision strictement financière.

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE : UNE VRAIE MODERNISATION DE L'IMPÔT

Parmi les pays développés, où le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu est la règle depuis des décennies, la France, avec la Suisse et Singapour, fait figure d'exception. La singularité de la Suisse résulte de la forte autonomie fiscale des cantons et des communes, tant pour les taux que pour la perception, qui relèvent des cantons.

Dans tous les pays, la retenue à la source est effectuée au niveau de l'entreprise, et presque tous mettent en œuvre une régularisation l'année suivante, sur la base d'une déclaration de revenu. La somme des prélèvements mensuels en fin d'année est souvent supérieure au montant global de l'impôt dû. La déclaration de revenu s'accompagne alors d'une restitution, ce qui la rend plus agréable pour le contribuable. L'un des raisons en est que les réductions d'impôt pour dépenses fiscales sont souvent prises en compte au stade de la régularisation.

La généralisation du prélèvement à la source, malgré la grande diversité des systèmes fiscaux, montre qu'il est compatible avec des impôts fortement personnalisés (familialisation notamment). Cette personnalisation est souvent prise en compte dès le prélèvement à la source, avec un barème ou un taux moyen d'imposition transmis par l'administration fiscale ou le contribuable.

Alors que nos concitoyens y sont très favorables, depuis un demi-siècle, les gouvernements ont tous échoué à le mettre en œuvre, reculant devant la complexité de la transition. Pourtant, aujourd'hui, une réelle opportunité existe, reconnue par tous les interlocuteurs que nous avons auditionnés. Il s'agit de la

possibilité de réaliser un prélèvement qui s'ajuste immédiatement à la situation du contribuable et qui préserve totalement la confidentialité de cette situation aux yeux de l'entreprise. Cette possibilité est offerte par la mise en œuvre à brève échéance de la déclaration sociale nominative (DSN).

LES AVANTAGES POUR LE CONTRIBUABLE : SIMPLICITÉ, SIMULTANÉITÉ, FACILITÉ DE GESTION

Pour le contribuable, le prélèvement à la source de l'impôt comporte trois avantages : la simplicité du mode de prélèvement, l'ajustement rapide à sa situation financière et la facilité de gestion qui résulte d'un salaire net d'impôt. C'est ce qu'a montré en 2002 une enquête menée par le Conseil des impôts auprès de 600 contribuables. Parmi les personnes interrogées qui se déclaraient favorables à un prélèvement à la source, 42 % mettaient en avant sa simplicité, 29 % la facilité de gestion résultant d'un revenu net d'impôt, et 12 % le fait que l'impôt s'ajuste ainsi rapidement à la situation du contribuable³³.

Plus significative encore est la préférence massive des contribuables pour le prélèvement à la source lorsqu'il est proposé en option. L'exemple du prélèvement forfaitaire libératoire sur les revenus du capital auquel il était procédé avant 2013 est à cet égard éclairant. En 2009, 7,8 millions de contribuables ont opté pour ce type de prélèvement en raison de sa simplicité, alors que seule une minorité (1,9 million de foyers, soit 23 %) avait un intérêt financier à le faire³⁴.

33. Conseil des impôts, *Les Relations entre les contribuables et l'administration fiscale, 20^e rapport au président de la République*, Paris, La Documentation française, novembre 2002, p. 32.

34. CPO, *Prélèvement à la source et impôt sur le revenu*, février 2012, pp. 38-39.

Le sondage réalisé par Odoxa en juin 2015 pour *Le Parisien* et I-Télé montre que, si nos concitoyens continuent à trouver le poids de l'impôt excessif, ils sont majoritairement favorables au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : 64 % contre 35 % qui y sont opposés. Si, à cette date, la proposition émane d'un gouvernement de gauche, la différence d'appréciation entre la gauche et la droite reste faible sur ce sujet : 59 % des sympathisants de droite se déclarent favorables au prélèvement à la source, pour 73 % des sympathisants de gauche³⁵.

Ces sondages montrent que, parmi toutes les réformes fiscales envisageables (fusion entre IR et CSG, progressivité de la CSG...), la réforme la mieux comprise par nos concitoyens et qui a leur faveur est le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

L'IMPORTANCE D'UN AJUSTEMENT IMMÉDIAT DE L'IMPÔT AU REVENU

Comme le note le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur le prélèvement à la source³⁶, un tiers des contribuables connaît chaque année une baisse de revenu. Cette proportion atteint même 40 % depuis 2008 et le déclenchement de la crise. Cette diminution est de 10 % en moyenne pour ces contribuables, mais elle dépasse 30 % pour 10 % d'entre eux. Les départs en retraite et le chômage sont les causes principales de ces fortes baisses de revenu. S'y ajoutent les changements de situation conjugale ou familiale.

Pour illustrer les répercussions de ces changements de situation sur l'impôt selon le mode de perception, examinons l'impact d'une période de

35. « La Fiscalité », sondage réalisé par Odoxa pour *Le Parisien* et I-Télé, juin 2015.

36. CPO, *op cit.*, février 2012, p. 48 et suivantes.

chômage de dix-huit mois selon trois modes de perception :

- le mode de perception actuel sur les revenus de l'année précédente, avec mensualisation (*scénario 1*) ;
- un prélèvement à la source « imparfait » appliquant le taux d'imposition de la dernière déclaration connue au revenu mensuel, comme l'ont proposé plusieurs rapports. Dans les sept premiers mois de l'année N, cette dernière déclaration concerne les revenus de l'année N-2 et, dans les cinq derniers, les revenus de l'année N-1 (*scénario 2*) ;
- un prélèvement à la source « parfait » où le taux d'imposition est calculé en temps réel en fonction de l'évolution des revenus du contribuable (*scénario 3*).

Supposons qu'un contribuable célibataire au revenu mensuel imposable de 1 800 euros se retrouve au chômage à partir du 1^{er} juillet de l'année 1 et retrouve un emploi dix-huit mois plus tard, le 1^{er} janvier de l'année 3. Durant sa période de chômage, son revenu baisse de 30 % et s'établit à 1 260 euros par mois³⁷, juste en dessous du seuil d'entrée dans l'impôt sur le revenu en 2015, de sorte qu'il n'est pas imposable en tant que chômeur. Pour éliminer tout changement de législation et nous concentrer sur l'effet du mode de prélèvement, nous supposons que, dans le futur, les règles fiscales (celles de 2015) restent inchangées et s'appliquaient déjà les années précédentes.

Si l'impôt s'ajustait instantanément au revenu, comme le permettrait un prélèvement à la source parfait, notre contribuable célibataire ne serait pas imposé durant toute la période où il est au chômage, et redeviendrait immédiatement imposable en retrouvant un emploi. L'imposition actuelle crée au contraire un décalage d'un an entre le revenu annuel et l'impôt dû. Et ce décalage est encore plus grand, comme nous allons le voir, avec le prélèvement mensuel. Dans le cas de prélèvements annuels, il n'existe pas de différence entre les deux modes de prélèvement à la source (parfait ou imparfait) puisque l'impôt de l'année est toujours fondé sur le revenu de l'année.

Le tableau suivant présente l'évolution du revenu annuel imposable et de l'impôt dû selon qu'il est prélevé à la source ou, comme aujourd'hui, sur les revenus de l'année précédente.

Revenu annuel et impôt annuel selon le mode de prélèvement

| Année | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
|------------------------------------|------------|------------------------|------------|------------|------------|
| Revenu mensuel (en euros) | 12 x 1 800 | 6 x 1 800 6 x 1 260 | 12 x 1 260 | 12 x 1 800 | 12 x 1 800 |
| Revenu annuel (en euros) | 21 600 | 18 360 | 15 120 | 21 600 | 21 600 |
| Prélèvement à la source (en euros) | 1 365 | 779 | 0 | 1 365 | 1 365 |
| Taux | 6,3 % | 4,24 % | 0 % | 6,3 % | 6,3 % |
| Imposition actuelle (en euros) | 1 365 | 1 365 | 779 | 0 | 1 365 |

Source : application du simulateur en ligne de la Direction générale des finances publiques, en supposant que toutes les années correspondent à la législation fiscale de l'année 2015.

Commençons par le prélèvement à la source, puisque l'impôt dû se déduit directement du revenu de l'année. L'année 0, le revenu annuel est de 21 600 euros, et l'impôt correspondant à ce revenu est de 1 365 euros. L'année 1, le revenu annuel baisse (18 360 euros) en raison des six mois de chômage et

37. Notre exemple est inspiré de celui présenté dans le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de février 2012, *op. cit.*, et actualisé avec les données fiscales de l'année 2015.

l'impôt dû sur ce revenu est deux fois plus faible (779 euros). Enfin, l'année 2 où le contribuable est continûment au chômage (avec un revenu annuel de 15 120 euros), il n'est pas imposable et ne paie donc pas d'impôt.

Avec l'imposition actuelle, en revanche, il continue l'année 1 à verser un impôt qui correspond à sa situation antérieure (1 365 euros), alors qu'il est au chômage depuis le milieu de l'année. Son imposition ne commence à baisser que dans l'année 2, où il paie 779 euros d'impôt sur ses revenus de l'année précédente. Or, si l'impôt n'était pas décalé d'un an, il ne serait pas imposable en raison de sa situation. Et c'est l'année 3, où il a retrouvé un emploi, qu'il devient non imposable ! Cet exemple montre à quel point l'imposition sur les revenus de l'année précédente s'avère inadaptée.

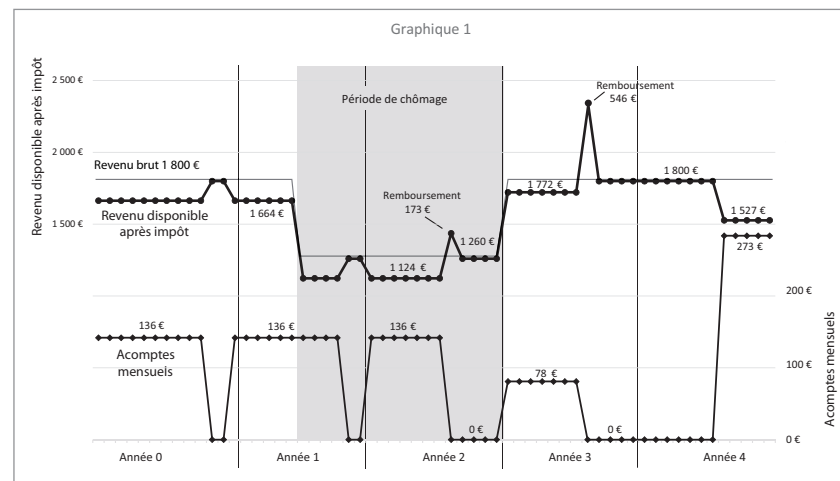
L'imposition des revenus permise par le prélèvement à la source est donc un avantage considérable. Mais, si l'on s'intéresse à présent aux prélèvements mensuels, on ne tarde pas à s'apercevoir que seul le prélèvement à la source « parfait » (avec le taux correspondant à la situation instantanée du contribuable) est réellement satisfaisant.

Scénario 1 : la mensualisation

Le graphique suivant illustre, dans le cas de la mensualisation, l'évolution des prélèvements, ainsi que le revenu après impôt et les remboursements.

L'année 1, où le contribuable est au chômage depuis juillet, il est prélevé tous les mois jusqu'en octobre de son impôt de l'année précédente (136 euros). Et ces prélèvements restent du même montant les sept premiers mois de l'année 2, jusqu'à ce que sa déclaration de revenu fasse apparaître, en juillet de l'année 2, que son impôt dû est inférieur, de sorte qu'il est remboursé du trop-perçu (173 euros) en août.

Prélèvements, remboursements et revenu disponible dans la mensualisation



L'année 3, les prélèvements sont de 78 euros par mois de janvier à juillet et, comme il est non imposable au titre des revenus de l'année précédente, en août, il est remboursé du montant de l'impôt prélevé à tort (545 euros).

Ce décalage de près d'un an et demi entre l'impôt et le revenu se perpétue dans l'autre sens, puisque le contribuable est exonéré d'impôt à partir du mois d'août de l'année 3 (étant devenu non imposable sur les revenus de l'année 2), alors qu'il a retrouvé un emploi depuis le début de cette troisième année. Ce décalage conduit à un prélèvement de l'impôt de l'année 4 sur les cinq derniers mois de l'année (273 euros par mois d'août à décembre).

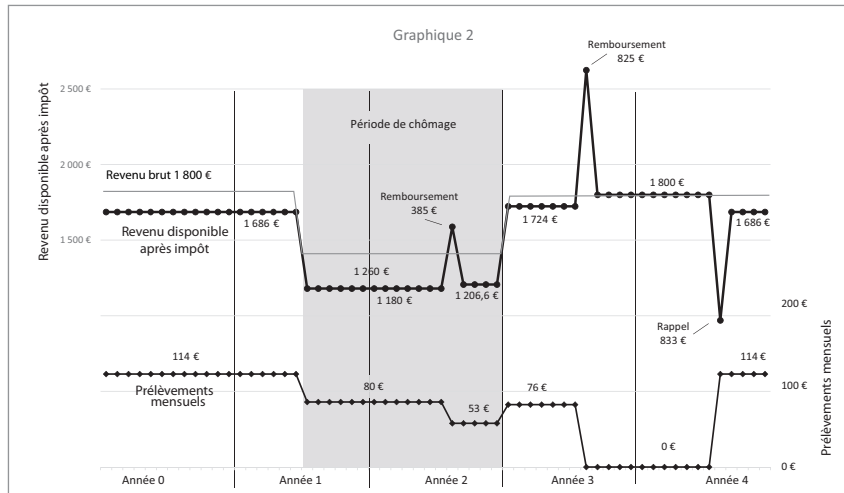
Du fait du décalage entre les prélèvements et la situation du contribuable, l'impôt n'amortit pas la baisse du revenu résultant de la période de chômage. Ce décalage induit en outre des ajustements (remboursements

ou rattrapage de prélèvements) qui conduisent à d'importantes fluctuations du revenu disponible (net d'impôt), comme le montre le graphique que nous venons de voir.

Scénario 2 : le prélèvement à la source « imparfait »

Le prélèvement à la source imparfait, qui consiste à appliquer le dernier taux d'imposition connu, ajuste certes l'impôt annuel dû au revenu courant. Mais cet ajustement s'opère au prix de décalages importants et de remboursements élevés, comme le montre le graphique suivant.

Prélèvement à la source imparfait (application du taux de la dernière déclaration annuelle connue)



L'année 1, l'impôt mensuel baisse dès le mois qui suit la perte d'emploi, puisque le taux des années antérieures (6,3 %) est appliqué à un revenu qui diminue, faisant passer le prélèvement de 114 euros par mois à 80 euros. Ce montant se maintient jusqu'en juillet de l'année 2, où intervient un second ajustement à la baisse (53 euros) lorsque le taux moyen d'imposition de l'année 1 est connu (4,2 %). L'année 3, le prélèvement augmente (76 euros) du fait de la hausse du revenu résultant de la reprise d'emploi, puis s'annule du mois d'août de l'année 3 au mois de juillet de l'année 4, du fait d'un taux de prélèvement nul résultant de l'année 2 non imposable. Ce n'est qu'en juillet de l'année 4 (c'est-à-dire, là encore, avec un an et demi de retard) que le prélèvement s'ajuste à la nouvelle situation du contribuable.

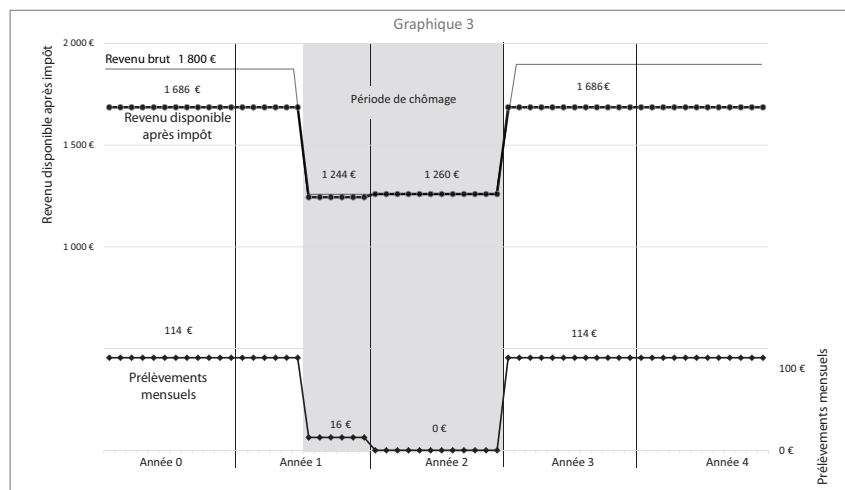
Entre-temps, au mois d'août de l'année 2, le contribuable est remboursé par l'administration fiscale du trop-perçu de l'année 1 (soit 385 euros) puis, l'année 3, du trop-perçu de l'année 2 (825 euros). Enfin, l'année 4, il subit un rappel d'impôt de 833 euros en août, du fait de ses sept premiers mois de l'année imposés à taux zéro.

Le prélèvement à la source imparfait n'améliore donc que faiblement la situation du contribuable. Certes, l'impôt baisse dès la diminution de revenu résultant du chômage. Mais, en l'absence d'ajustement en temps réel du taux d'imposition, le contribuable subit, comme dans le cas de la mensualisation, d'importantes fluctuations du revenu disponible, résultat du décalage et des remboursements.

Scénario 3 : le prélèvement à la source « parfait »

Ce n'est que dans le cas d'un prélèvement parfait, avec ajustement mensuel du taux, que l'impôt s'ajuste en temps réel à la situation du contribuable.

Prélèvement à la source parfait (taux instantané)



Dès le début de la période de chômage, dans la seconde moitié de l'année 1, le taux de prélèvement s'abaisse à 1,26 %, soit 16 euros par mois, pour s'ajuster à l'impôt de l'année (où seule la première moitié de l'année est imposable). Puis il devient nul tout au long de l'année 2, où le contribuable est au chômage et non imposable. Enfin, l'impôt se réajuste presque immédiatement à la situation de reprise d'emploi en année 3.

Ces simulations montrent que le prélèvement à la source amortit bien la baisse de revenu, à condition d'être réalisé avec un taux d'imposition proche de la situation mensuelle du contribuable.

Certes, aujourd'hui, dans le cas d'une baisse de revenu importante, les contribuables peuvent obtenir des délais de paiement ou moduler leurs acomptes, ce qui en pratique permet d'atténuer les évolutions brutales présentées dans les simulations que nous venons de décrire pour la mensualisation ou le prélèvement à la source imparfait. Mais ces services sont peu utilisés, comme le rappelle le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2012. Seuls 2 % des contribuables recourent à la procédure de modulation des acomptes de droit commun, alors que 30 % pourraient en bénéficier chaque année³⁸. Quant au dispositif applicable en cas de baisse brutale du revenu, il est encore moins utilisé, puisque seuls 0,01 % des contribuables en bénéficient chaque année alors que 10 % y ont droit. Les simulations que nous présentons montrent bien que le véritable avantage du prélèvement à la source n'apparaît que pour le prélèvement parfait avec un taux instantané.

L'utilisation du taux moyen d'imposition des années précédentes, si elle est préconisée dans tous les rapports en l'absence d'information mensuelle sur les revenus, n'apporte que l'avantage d'une imposition annuelle cohérente avec le revenu courant, mais au prix d'ajustements aussi importants que dans le cas de la mensualisation de l'impôt pratiquée actuellement. Comme le soulignait déjà en 2007 le rapport de Raymond Viricelle, Claude Bébéar et François Auvigne, « avec un taux moyen calculé sur la base des revenus de l'année N-2 puis de l'année N-1, une fois la déclaration traitée, une partie importante des bénéfices attendus de la retenue à la source disparaîtrait³⁹ ».

C'est pourquoi nous pensons que la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative (DSN) en 2016-2017, qui permettra à l'administration fiscale de connaître le revenu mensuel par foyer, représente une réelle opportunité pour réaliser à brève échéance un prélèvement à la source « parfait ».

38. CPO, *op cit.*, février 2012, p. 53.

39. Raymond Viricelle, Claude Bébéar et François Auvigne, *op. cit.*

La déclaration sociale nominative (DSN)

La déclaration sociale nominative simplifie les différentes déclarations sociales de l'entreprise en les remplaçant par une transmission unique, mensuelle et dématérialisée des données issues de la paie, accompagnée, le cas échéant, de la transmission dématérialisée des signalements d'événements (arrêts maladie, ruptures de contrat de travail...).

Il s'agit d'une simplification majeure pour l'entreprise, qui jusque-là était obligée de remplir plusieurs déclarations pour différents destinataires. Elle devrait à terme conduire à une réduction de près de 70 % du volume des données transmises aux différents organismes de Sécurité sociale.

Sa généralisation à partir du 1^{er} janvier 2016 va notamment permettre à l'administration fiscale de reconstituer tous les mois les revenus imposables par foyer fiscal à partir de la transmission mensuelle dématérialisée des revenus imposables qui figure déjà sur la feuille de paie.

RENFORCER LES « STABILISATEURS AUTOMATIQUES » ET L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE FISCALE

L'ajustement instantané de l'impôt au revenu est important pour le contribuable, mais également pour l'économie. Ce que décrivent les simulations auxquelles nous venons de procéder pour un contribuable se vérifie également pour l'économie globale. Seul l'ajustement immédiat de l'impôt au revenu atténue efficacement les variations de revenu.

En effet, les prélèvements fiscaux et sociaux atténuent les fluctuations conjoncturelles, puisqu'ils diminuent dans une situation de récession et augmentent dans une phase d'expansion. Ils stimulent ainsi automatiquement l'économie dans le premier cas, et la freinent dans le second. C'est pourquoi les économistes parlent de l'effet de « stabilisation automatique » de la fiscalité. C'est d'ailleurs pour préserver cet effet qu'il est conseillé, en matière de politique économique, de privilégier un objectif de déficit structurel plutôt que de déficit courant.

Mais, pour que cet effet stabilisateur de la fiscalité joue à plein, il faut que les impôts soient en phase avec l'activité économique. C'est le cas de la TVA, de la CSG et des cotisations sociales, qui sont prélevées à la source. Ce n'est pas le cas de l'impôt sur le revenu, en raison du décalage d'un an dans sa perception. Cela est d'autant plus regrettable que l'effet stabilisateur d'un impôt prélevé à la source est encore plus important lorsque celui-ci est progressif, car il baisse plus vite que le revenu en période de récession et augmente plus rapidement en phase d'expansion. Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu – *a fortiori* s'il était « parfait » – augmenterait donc l'effet stabilisateur de la fiscalité.

Un autre avantage du prélèvement à la source est une efficacité accrue de la politique fiscale. La modification de l'impôt sur le revenu dans une loi de finances porte soit sur l'imposition des revenus de l'année écoulée, avec un effet de rétroactivité ou d'aubaine discutable, soit n'est effective que l'année suivante, voire un an et demi plus tard. Grâce au prélèvement à la source, les mesures d'une loi de finances sont effectives dès le début de l'année concernée. Non seulement le prélèvement à la source rend la politique économique plus efficace, mais il en permet une meilleure compréhension, car ses effets apparaissent rapidement après le vote des mesures, et non un an et demi après.

L'ENSEIGNEMENT DES RAPPORTS PUBLIÉS

Les nombreux rapports sur le prélèvement à la source donnent des clés sur un certain nombre de questions : le choix du tiers payeur (entreprise ou banque pour les salariés), la confidentialité, l'ampleur respective du prélèvement et de la régularisation (avec notamment le traitement des niches fiscales) et la transition entre les deux systèmes (passage en une seule année avec une année blanche⁴⁰ ou transition étalée sur plusieurs années). Il ne s'agit

40. Voir *infra* l'explication de ce terme.

pas ici d'entrer dans le détail. Les différents problèmes à résoudre doivent faire l'objet du livre blanc, annoncé par le gouvernement pour la fin du premier semestre 2016. Il s'agit plutôt d'évoquer les principales problématiques liées à la mise en œuvre de la réforme.

Les rapports publiés, notamment celui de Raymond Viricelle, Claude Bébéar et François Auvigne, paru en 2007⁴¹, et celui du Conseil des prélèvements obligatoires (2012)⁴², préconisent que l'entreprise soit le tiers payeur, et recommandent de privilégier le taux moyen d'imposition des années précédentes pour le prélèvement mensuel. Dans les rapports les plus récents, la DSN n'est mentionnée que de façon marginale, mais les auteurs que nous avons auditionnés reconnaissent qu'elle est susceptible de changer profondément leurs conclusions.

La transition : « année blanche » ou étalement ?

Pour ne pas imposer deux fois les contribuables lors du passage au prélèvement à la source – une fois au titre des revenus de l'année précédente et une autre au titre des revenus de l'année en cours –, il est nécessaire d'annuler l'imposition des revenus de l'année précédente. On parle ainsi d'« année blanche ». Si le basculement s'opère entre 2017 et 2018, les revenus de l'année 2017 ne seront jamais imposés. Les contribuables paieront leur impôt sur les revenus de l'année 2016 en 2017, et ils régleront l'impôt sur les revenus de l'année 2018 en... 2018. L'année blanche n'est pas une année sans impôt ; c'est une année dont les revenus ne seront jamais imposés.

Cela peut avoir un effet favorable sur la croissance. C'est ce qui s'est produit en Islande, lors du passage au prélèvement à la source au 1^{er} janvier 1988⁴³. Les contribuables qui en ont la possibilité ont en effet intérêt à travailler davantage durant l'année blanche, puisque les revenus de cette année ne sont

41. Raymond Viricelle, Claude Bébéar et François Auvigne, *op. cit.*

42. CPO, *op. cit.*, février 2012.

43. Cf. la tribune de Olivier Bargain, Étienne Lehmann et Alain Trannoy, « Prélèvement à la source : l'année blanche en 2016 pour éviter un quinquennat noir », *Le Monde*, 17 juin 2015.

pas imposables. Ainsi, si le surcroît d'activité ne bénéficie pas aux finances publiques, il profite à l'économie. Mais l'année blanche peut également favoriser des comportements d'optimisation pure. Les contribuables disposent de revenus facilement transférables d'une année sur l'autre, et peuvent par exemple, pour échapper à l'impôt, concentrer la réalisation des plus-values ou la distribution de dividendes sur l'année blanche. Pour éviter cette optimisation abusive sur les revenus du capital, plusieurs solutions existent, par exemple l'imposition de la moyenne ou du maximum des deux années, ou la réintégration des revenus excédentaires (Nouvelle-Zélande en 1959) ou exceptionnels (Danemark en 1970) dans l'assiette des revenus de l'année suivante.

La première année, le prélèvement à la source va se traduire par un revenu net amputé du montant de l'impôt mensuel. En contrepartie, si le contribuable est mensualisé, la mensualité prélevée sur son compte bancaire disparaîtra. Si l'impôt est constant d'une année sur l'autre, le prélèvement devrait être plus faible puisqu'il est étalé sur douze mois, alors que la mensualité l'est sur les dix premiers mois de l'année. Dans l'exemple du contribuable célibataire que nous avons évoqué plus haut, le prélèvement à la source ampute le salaire de 6,3 % par mois (114 euros). Simultanément, le prélèvement mensuel de 136 euros sur dix mois est supprimé. Avec une communication efficace pour accompagner la mise en place du prélèvement à la source, la diminution du « bas de la feuille de paie » ne devrait pas constituer d'obstacle.

Le risque de l'optimisation fiscale, la question du choc sur la feuille de paie et, surtout, la nécessité de réaliser une transition informatique sans risque ont conduit plusieurs auteurs, comme Marc Wolf⁴⁴, à préconiser un étalement de la transition sur plusieurs années. Cet étalement est nécessaire si l'on met en place le prélèvement à la source relativement rapidement. Il faut en effet environ deux ans pour que la généralisation de la DSN permette ce

44. Marc Wolf, « Recouvrement de l'impôt sur le revenu : actualité de la retenue à la source », *Droit fiscal*, n° 46, p. 8-16, 14 novembre 2013 ; Romain Perez et Marc Wolf, *Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif*, Terra Nova, 22 mai 2015.

prélèvement à la source à un taux instantané. Le gouvernement a fait le choix d'une transition rapide. Cette dernière nécessite toutefois une longue préparation, pour que le basculement s'opère sans difficulté majeure. Si, comme nous l'expliquons plus loin, le versement d'une fraction de la prime d'activité sous forme de CSG progressive jusqu'à 1,3 smic était mis en place dès 2017, on obtiendrait un test grandeur nature de prélèvement à la source progressif. Ce serait la meilleure préparation au basculement vers le prélèvement à la source pour un grand nombre d'entreprises.

Prélèvement et régularisation

La retenue à la source se caractérise en général par l'existence d'un tiers payeur. Ce dernier prélève l'impôt au moment de la formation du revenu et le reverse à l'administration. C'est aujourd'hui le cas des entreprises pour la CSG ou les cotisations sociales. Pour tenir compte ensuite de l'ensemble des revenus de l'année et des caractéristiques du foyer fiscal, mais aussi des dépenses fiscales (les fameuses niches fiscales), il faut une régularisation lorsque l'ensemble des revenus est connu. Aujourd'hui, cette régularisation intervient en milieu d'année suivante. Le prélèvement à la source ne dispense donc pas d'une déclaration de revenus et d'une régularisation l'année suivante. Les seuls pays qui ont supprimé les obligations déclaratives pour un nombre important de contribuables sont le Danemark et le Royaume-Uni, où l'impôt est beaucoup plus simple que le nôtre.

Le prélèvement à la source ne pose pas de problème lorsque le tiers payeur est aisément identifiable, comme dans le cas des revenus salariaux et des revenus de remplacement (retraites, indemnités de chômage...). Pour les travailleurs indépendants, cette collecte peut reposer sur un système d'acompte et de régularisation, comme pour les cotisations sociales.

La question des niches fiscales

Les niches fiscales posent un problème spécifique. Que faire des dépenses fiscales relatives à l'année blanche ? Si celles de l'année N deviennent déductibles du revenu courant, et donc de l'impôt de l'année N, celles de l'année blanche devraient être annulées en même temps que l'imposition des revenus de cette année blanche. Cela pourrait alors poser un problème de financement pour les associations et les fondations qui bénéficient des dons aux œuvres déductibles de l'impôt, et pour le crédit d'impôt au titre de l'emploi à domicile. La solution la plus simple pour résoudre le problème de la transition, et pour le bon fonctionnement du prélèvement à la source en régime permanent, consisterait à considérer que les dépenses fiscales correspondant à des versements effectués dans l'année N restent déductibles de l'impôt sur le revenu de l'année N+1.

Si, en outre, les niches fiscales ne sont intégrées qu'au moment de la régularisation de l'impôt, elles apparaîtront clairement au contribuable comme ce qu'elles sont : des dépenses publiques. Les avantages fiscaux pour les dons aux œuvres et les aides à domicile ont un sens : les premières en raison de leur caractère citoyen ; les secondes pour éviter le travail dissimulé. La multiplication de niches fiscales, résultant de l'accumulation, au fil du temps, de mesures d'incitation parfois contradictoires, complique en revanche inutilement l'impôt, pour une efficacité de surcroît souvent discutable. Le prélèvement à la source ouvre l'opportunité d'une révision systématique des niches fiscales permettant de supprimer les mesures inefficaces et de réaliser une vraie simplification de notre impôt.

L'entreprise comme tiers payeur

S'agissant des salaires, le tiers payeur peut être l'entreprise au moment où ceux-ci sont versés, ou la banque au moment où ils sont crédités sur le compte du contribuable. Cette dernière solution peut sembler séduisante à deux titres. D'une part, les banques sont déjà tiers payeur pour la CSG sur les

produits de placement. D'autre part, la confidentialité des échanges dans la relation de travail au sein de l'entreprise serait préservée. Seule la banque aurait connaissance des caractéristiques de l'imposition du contribuable. En outre, le nombre restreint d'interlocuteurs de l'administration fiscale (une dizaine de banques) semble limiter les risques de non-recouvrement. En réalité, cette solution ne réduit pas les risques d'insolvabilité, puisque les revenus restent principalement versés par un acteur tiers (notamment les entreprises). Les risques de défaillance demeurent donc. À cet inconvénient s'ajoute la difficulté qui consiste à identifier sur le compte bancaire les versements qui relèvent du revenu imposable. Ce recouvrement nécessiterait un codage spécifique des virements correspondant aux sommes imposables.

Enfin, ce serait compliquer inutilement le prélèvement de l'impôt, puisque l'autre impôt sur le revenu (CSG et CRDS) est prélevé à la source par l'entreprise. La plupart des interrogations concernant les risques de défaillance du tiers payeur sont déjà maîtrisées pour la CSG. Non seulement le choix d'un autre tiers payeur ferait perdre le bénéfice de vingt-cinq ans d'expérience, mais il compliquerait inutilement le recouvrement de l'impôt et éliminerait définitivement la possibilité de réunifier l'IR et la CSG.

Amélioration du recouvrement et économies budgétaires : des facteurs non décisifs

La retenue à la source de l'impôt sur le revenu a souvent été introduite avec comme objectif principal d'améliorer le recouvrement des recettes fiscales de l'État⁴⁵. Ce fut explicitement le cas au Canada (1917), en Australie (1942), aux États-Unis (1943) et au Royaume-Uni (1944) où, comme on le voit, la retenue à la source a été mise en place en période de guerre. De nombreux autres pays où le taux de recouvrement de l'impôt prélevé à la source est élevé (99,5 % aux Pays-Bas et 99,7 % au Danemark) ont eu le même but⁴⁶. En France,

45. Cf. Sandra Desmettre « Les comparaisons internationales en matière de prélèvement à la source », rapport particulier du CPO, 2012.

46. Tous les chiffres cités dans ce paragraphe sont issus du rapport du CPO de février 2012, *op cit.*

le taux de recouvrement des prélèvements à la source dans la sphère sociale sur les salaires (cotisations et contributions sociales) est particulièrement élevé (99,5 %). Il contraste avec les taux des prélèvements sociaux sur les indépendants, plus faibles, et qui sont recouverts par voie de rôle. De même, le prélèvement à la source des plus-values immobilières en 2004 s'est accompagné d'une augmentation spectaculaire des plus-values déclarées (120 %). Un phénomène comparable a été observé en Nouvelle-Zélande, avec l'introduction en 1989 d'une retenue à la source sur les produits de placement.

Mais, comme le remarque le rapport du CPO de 2012, « les gains théoriquement attendus de la retenue à la source en matière d'efficacité du recouvrement ont été largement atteints par les réformes engagées par l'administration fiscale depuis 2000⁴⁷ ». Il en est de même des potentiels gains de productivité, qui ont été largement obtenus par d'autres moyens (automatisation de la saisie, généralisation des moyens de paiement...). Cette modernisation de l'administration fiscale a d'ailleurs été soulignée par les représentants syndicaux que nous avons auditionnés. Ils ont rappelé les efforts importants réalisés par les personnels au cours de ces dix dernières années. En résumé, sans négliger l'aspect budgétaire, qui sera développé dans le livre blanc prévu en 2016, nous pouvons conclure des auditions que nous avons menées que l'intérêt du prélèvement à la source se trouve aujourd'hui du côté du citoyen plutôt que de l'État et des économies qu'il pourrait en escompter.

La confidentialité

Dans tous les pays, le prélèvement à la source est effectué par l'entreprise, par l'application d'un taux moyen d'imposition ou d'un barème. L'application d'un taux moyen, recommandée dans tous les rapports publiés, est plus adaptée à la complexité de notre impôt et à l'exigence de confidentialité. Un même taux moyen peut en effet refléter des situations très différentes – taille du

47. *Ibid.*

foyer, existence de revenus financiers et du revenu du conjoint, recours à des niches fiscales... –, comme l'illustre le rapport du CPO de 2012⁴⁸.

La confidentialité dépend en grande partie de la valeur respective du taux moyen d'imposition transmis par l'administration fiscale et du taux moyen qui résulte de l'application du barème du célibataire au salaire versé par l'entreprise (taux moyen de référence). Dans le cas d'un taux moyen d'imposition inférieur au taux moyen de référence, aucune information spécifique ne parvient à l'employeur. Cette situation peut en effet résulter de l'application du quotient conjugal si le conjoint perçoit des revenus plus faibles, de l'application du quotient familial avec des enfants à charge, ou encore de l'utilisation de niches fiscales. Si, en revanche, le taux moyen d'imposition du salarié est supérieur à ce taux de référence, l'employeur dispose d'une information sur la richesse du foyer du salarié : soit son conjoint a des revenus plus élevés, soit il possède d'autres sources de revenus (patrimoniales, par exemple). En 2010, plus de 82 % des salariés avaient un taux moyen d'imposition inférieur à leur taux de référence⁴⁹.

Mais, surtout, la méthode que nous proposons pour réaliser le prélèvement à la source, déjà évoquée au sujet du quotient conjugal, respecte la confidentialité, tout en ajustant le prélèvement à la situation quasi instantanée du foyer fiscal.

PEUT-ON SE RAPPROCHER D'UN PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE PARFAIT ?

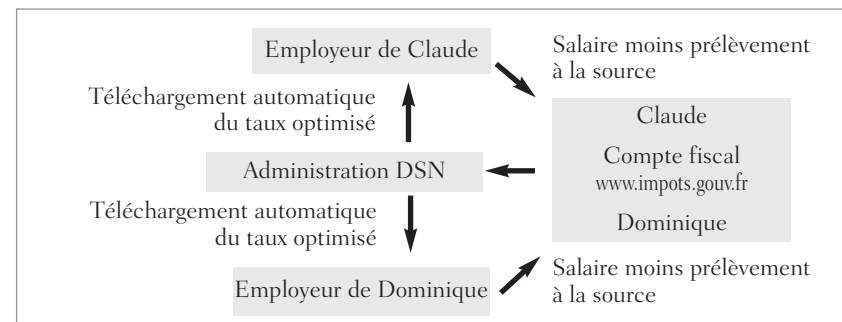
Les simulations auxquelles nous avons procédé pour un contribuable célibataire qui connaît une période de chômage ont montré que seul le

48. *Ibid.*

49. *Ibid.*, p. 172.

prélèvement « parfait » ajustait immédiatement l'impôt à son changement de situation. Comment se rapprocher de cet ajustement parfait ? Est-il réalisable compte tenu de la complexité de notre impôt, et notamment de la prise en compte du foyer fiscal ? C'est ce que nous allons analyser en reprenant le cas du foyer fiscal constitué de Claude et Dominique dans le contexte du prélèvement mensuel que permettra la mise en œuvre de la DSN.

Le prélèvement à la source dans le contexte de la DSN



Le principe est le suivant : le logiciel de paie de l'entreprise calcule le taux d'imposition de référence correspondant au salaire de chaque salarié, en appliquant à ce salaire le barème correspondant à un célibataire. L'entreprise doit ensuite télécharger la réduction calculée par l'administration fiscale (ou encore le taux optimisé) qui s'applique à chaque salarié, pour tenir compte de sa situation fiscale réelle et ne peut le télécharger automatiquement que s'il est plus faible. C'est ce taux optimisé qui est appliqué pour le prélèvement à la source de l'impôt.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le fait que le taux optimisé soit plus faible que le taux de référence que connaît l'employeur n'apporte aucune information sur la situation financière ou familiale de Claude et Dominique. Seule l'administration fiscale connaît la situation de leur foyer fiscal. Tous les 15 du mois, le système informatique de l'administration fiscale

enregistre automatiquement, sur le compte fiscal du foyer, le salaire versé à Claude et à Dominique (*via* la DSN), ainsi que le prélèvement versé par les deux employeurs. Il calcule, avec un décalage d'un mois, le taux d'imposition du foyer ou, plus précisément, la réduction qui s'applique au foyer par rapport à l'impôt qu'ils paieraient s'ils étaient célibataires.

Ce taux de réduction – ou les taux optimisés correspondants – est ensuite transmis à l'entreprise de Claude et à celle de Dominique pour s'appliquer le mois suivant au prélèvement à la source. Le prélèvement à la source réalisé le mois M s'appuie donc sur la situation fiscale du foyer deux mois plus tôt (M-2).

Dans l'exemple que nous avons développé dans la deuxième partie de cet essai, le taux d'imposition de référence de Claude était de 4 % et celui de Dominique de 12 %⁵⁰. Le taux de réduction résultant de l'imposition familiale était de 50 % et les taux optimisés étaient respectivement de 2 % pour Claude et 6 % pour Dominique.

Comment calculer le taux instantané ?

La méthode classique pour déterminer le taux d'imposition à appliquer au revenu mensuel est celle qui a été envisagée pour la progressivité des cotisations salariales en 2014. Elle consiste à calculer l'impôt mensuel qui ajuste en permanence l'impôt payé depuis le début de l'année au revenu perçu depuis le début de l'année. À la fin de l'année, l'impôt prélevé est exactement égal à l'impôt dû sur l'année.

Cet algorithme, voisin de celui qui existe déjà pour les cotisations patronales, peut être mis en œuvre dans le logiciel de paie de l'entreprise pour le calcul du taux de référence de ses salariés, et par l'administration fiscale pour le calcul des mêmes taux de référence individuels et des taux optimisés du

50. Cela correspond à des salaires mensuels de 3125 euros pour Dominique et de 1516 euros pour Claude.

foyer. Le taux de référence étant appliqué au revenu instantané, le résultat est exactement l'impôt qui serait dû par un salarié célibataire dont le salaire serait le seul revenu. En revanche, le délai de deux mois, nécessaire pour le calcul et la transmission du taux optimisé, a pour conséquence qu'un ajustement minime reste à réaliser lors de la régularisation. Enfin, comme le montre le schéma que nous venons de voir, le contribuable pourra observer en temps réel l'impôt versé par le tiers payeur sur son compte fiscal en ligne, ce qui introduit un contrôle social sur le paiement de l'impôt.

L'étude de Romain Perez et Marc Wolf publiée en mai 2015 par Terra Nova⁵¹ applique cette méthode au cas d'un couple dont les revenus varient en cours d'année. Elle montre que l'ajustement ne nécessite qu'une faible régularisation résultant du délai de deux mois pour la transmission du taux optimisé. Mais quel résultat obtient-on si la situation professionnelle de l'un des conjoints connaît une rupture significative (chômage ou changement d'entreprise) ?

Comment s'ajuste le prélèvement en cas de changement de situation

Pour illustrer cet ajustement, nous allons reprendre le cas de Claude et Dominique. Supposons que Dominique perçoive un revenu constant de 3 125 euros par mois. Pour Claude, reprenons la situation que nous avons décrite pour un célibataire qui traverse une période de chômage de dix-huit mois. Claude passe ainsi, à partir du mois de juillet de l'année 1, d'un revenu mensuel de 1 800 euros (taux de référence individuel de 6,3 %), à un revenu de 1 260 euros non imposable jusqu'à la fin de l'année 2.

L'Unédic connaît le montant des revenus que le salarié percevait avant de s'inscrire au chômage. Elle pourrait donc parfaitement appliquer le principe de continuité, qui consisterait à prolonger le prélèvement à la source de l'impôt, en intégrant les prélèvements réalisés sur le salaire de Claude au cours des six

51. Cf. Romain Perez et Marc Wolf, *op. cit.*, p. 14-16, exemple de Sylvain et Amina.

premiers mois de l'année. Mais nous choisissons ici la simulation plus générale qui consiste à traiter séparément les deux situations successives de Claude (en activité, puis au chômage). Cette simulation permet d'illustrer comment fonctionne le prélèvement à la source lorsque la situation d'un salarié connaît une rupture (chômage, retraite ou changement d'entreprise). Les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

Ajustement du prélèvement à la source pour Claude et Dominique

| | Année 1 | | | | | | | Année 2 |
|--|--------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------|
| | janv.-juin (par mois) | juill. | août | sept. | oct. | nov. | déc. | janv.-déc. (par mois) |
| Dominique Revenu mensuel (en euros) | 3 125 | 3 125 | 3 125 | 3 125 | 3 125 | 3 125 | 3 125 | 3 125 |
| Taux de référence | 12 % | 12 % | 12 % | 12 % | 12 % | 12 % | 12 % | 12 % |
| Claude Revenu mensuel (en euros) | 1 800 | 1 260 | 1 260 | 1 260 | 1 260 | 1 260 | 1 260 | 1 260 |
| Taux de référence | 6,3 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % |
| Coefficient de réduction familial (M-2) | 0,58 | 0,58 | 0,58 | 0,57 | 0,57 | 0,57 | 0,57 | 0,57 |
| Taux optimisés Dominique | 6,9 % | 6,9 % | 6,9 % | 6,8 % | 6,8 % | 6,8 % | 6,8 % | 6,8 % |
| Claude | 3,6 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % |
| Impôt du foyer prélevé mensuellement (en euros) | 281 | 216 | 216 | 213 | 213 | 213 | 213 | 213 |

Source : calcul des auteurs à partir de l'algorithme décrit dans l'étude de Terra Nova, *op. cit.*

La première moitié de l'année 1, où le salaire de Dominique est de 3 125 euros (taux de référence de 12 %) et celui de Claude de 1 800 euros (taux de référence de 6,3 %), leur coefficient de réduction familial est de 0,58, les taux de prélèvement optimisés restent stables (respectivement 6,9 % pour Dominique et 3,6 % pour Claude) et le prélèvement mensuel du foyer est de 281 euros.

Dans la seconde moitié de l'année 1, où Claude est au chômage, son taux de référence est nul, ainsi que son taux optimisé. C'est la baisse du taux optimisé de Dominique à partir de septembre (6,8 %) qui ajuste le prélèvement mensuel à l'impôt du foyer. Du fait du décalage de deux mois entre le calcul du taux optimisé et les taux instantanés, l'ajustement n'est pas parfait : une régularisation minimale de 5 euros devra être effectuée l'année suivante sur un montant annuel d'impôt de 2 970 euros. L'année 2, où le décalage de deux mois n'a pas d'impact compte tenu de la stabilité de la situation des deux conjoints, l'ajustement est à nouveau parfait.

Ces simulations montrent que la gestion mensuelle du revenu du foyer par un système d'information de l'administration fiscale fondé sur l'exploitation de la DSN permet un prélèvement à la source presque parfait, même dans le cas d'une rupture de situation (chômage, comme pour Claude, ou changement d'entreprise).

RENDRE LA CSG PROGRESSIVE EN RÉFORMANT LE MODE DE VERSEMENT DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu constitue un premier rapprochement de l'IR et de la CSG. Il est envisageable de commencer à en mettre en œuvre un second avant la fin du mandat actuel, en avançant dans la progressivité de la CSG sans alourdir l'imposition de nos concitoyens.

Les propositions présentées ces dernières années dans des amendements au projet de loi de finances pour 2015 avaient l'inconvénient, en contrepartie de l'allègement de la CSG sur les revenus modestes, de l'alourdir sur les revenus plus élevés de façon à respecter la neutralité budgétaire. Or, il est possible de commencer à rendre la CSG progressive, en réformant le mode de versement d'une partie de la prime d'activité. Cette réforme allège même les prélèvements, puisqu'elle transforme une partie d'une dépense – la prime d'activité – en allègement de CSG.

La prime d'activité réformant la prime pour l'emploi et le RSA dans une allocation en partie familialisée, en partie liée aux revenus individuels, est une incontestable avancée. Toutefois, comparée au dispositif d'une exonération de cotisation salariale sur les bas revenus, initialement votée par l'Assemblée nationale, mais censurée par le Conseil constitutionnel, elle a un double inconvénient. Perdant une partie de son caractère automatique, elle risque, comme l'ancien RSA, d'avoir un taux de recours insuffisant. C'est d'ailleurs ce que note l'étude d'impact associée au projet de loi, qui retient l'hypothèse d'un taux de recours initial de 50 %. Le second désavantage est de faire apparaître la prime d'activité comme une forme d'assistance pour les salariés au revenu proche du smic, alors qu'il s'agit tout simplement (comme la prime pour l'emploi) d'un remboursement d'impôt – la CSG. Tous les salariés paient en effet un impôt sur le revenu prélevé à la source mais non progressif, la CSG, d'un montant global d'ailleurs bien supérieur aujourd'hui à l'impôt sur le revenu. Pour un salarié au smic, la CSG représente un prélèvement mensuel d'un montant comparable à celui de la prime d'activité qui lui est versée – à condition qu'il en fasse la demande. En effet, l'avantage de la prime pour l'emploi était son caractère automatique. Pour en bénéficier, il suffisait que le salarié qui en remplit les conditions coche une case dans sa déclaration d'impôt. Elle avait toutefois un inconvénient, inhérent au fait que nous sommes quasiment le seul pays à ne pas avoir généralisé le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : elle était versée avec le même décalage que l'impôt sur le revenu, avec une année de retard.

Plutôt que de rembourser l'équivalent de la CSG, une fraction de la prime d'activité (la partie liée au revenu individuel) pourrait être versée sous forme d'une réduction automatique et dégressive de CSG jusqu'à 1,3 smic, le versement étant régularisé au moment de la déclaration d'impôt de revenu si le revenu de référence le justifie. La baisse de CSG pour les salariés jusqu'à 1,3 smic se traduirait par une amélioration du pouvoir d'achat lisible sur la feuille de paie.

Bien que totalement indépendant de la question du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, ce dispositif est parfaitement cohérent avec la mise en place du prélèvement à la source qui nécessite, dans tous les cas, une régularisation lors de la déclaration de revenu. Ce serait même, si elle était réalisée d'ici la fin du mandat, la meilleure façon de préparer le basculement vers le prélèvement de l'impôt à la source. Elle nécessite en effet des modifications dans les logiciels de paie des entreprises comparables à ceux qui sont nécessaires pour le prélèvement à la source.

CONCLUSION

Alors que le consentement des Français à l'impôt est de plus en plus remis en question, nous avons souhaité, dans cet essai, poser les fondements d'un impôt citoyen, un impôt juste et compris par tous.

Le moment est venu de faire preuve d'initiative pour réformer en profondeur notre système fiscal et nous engager, étape par étape, sur la voie d'un impôt progressif qui fusionnerait l'impôt sur le revenu et la CSG. Cet impôt moderne, plus adapté aux évolutions de carrière et globalement progressif pour tous les niveaux de revenu, a été l'un des éléments structurants des projets portés par le Parti socialiste depuis plus d'une décennie.

Notre impôt sur le revenu, resté aveugle aux profonds changements intervenus dans la société française depuis soixante ans – essor du travail des femmes, multiplication des familles recomposées, trajectoires de vie et d'activité moins linéaires –, est devenu illisible avec la multiplication des niches fiscales et l'accumulation de réformes sans vision d'ensemble.

Un préalable s'impose à toute réforme significative de notre système fiscal : le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Cette question a été l'arlésienne du débat fiscal des cinquante dernières années, comme l'avait été un siècle plus tôt la question de la progressivité, au point que nous sommes restés le seul pays de l'Union européenne à imposer les revenus de l'année précédente. Pourtant ce sujet, qui a fait l'objet d'un nombre considérable de rapports et de projets gouvernementaux dans le passé, est consensuel entre la droite et la gauche et populaire dans l'opinion publique.

Pour un impôt juste, prélevé à la source

Pour être efficace, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu doit s'appuyer sur un taux de prélèvement individualisé le plus proche possible de la situation présente du contribuable.

Or, aujourd'hui, il y a une réelle opportunité à saisir avec la mise en œuvre à brève échéance de la déclaration sociale nominative (DSN). La méthode d'individualisation du prélèvement que nous proposons respecte les facultés contributives de chacun des conjoints, tout en conservant le quotient conjugal, et préserve totalement la confidentialité vis-à-vis de l'entreprise.

Il est également possible d'avancer simultanément dans la progressivité de la CSG en versant la fraction individualisée de la prime d'activité sous forme d'une CSG dégressive pour les revenus inférieurs à 1,3 smic, sans aucune augmentation d'impôt pour les revenus plus élevés. Bien que strictement indépendant de la question du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, ce dispositif est parfaitement cohérent avec la mise en place de ce prélèvement qui nécessite, comme la progressivité de la CSG, une régularisation lors de la déclaration de revenu.

Aujourd'hui, l'engagement du président de la République a relancé le chantier du prélèvement à la source, qui nécessite une large concertation et beaucoup de pédagogie pour être mené à bien. Si, en parallèle, la réforme du versement la prime d'activité était mise en place d'ici la fin du mandat, elle préparerait ce basculement vers le prélèvement à la source dans les meilleures conditions, puisqu'elle nécessite les mêmes modifications dans les logiciels de paie des entreprises.

Ces deux réformes ouvrent la voie à une réunification à terme de notre imposition des revenus pour la rendre plus simple, plus claire et plus juste : c'est ainsi, en allant vers un véritable impôt citoyen, que nous pourrions redonner confiance dans notre pacte social.

Remerciements

Nous tenons à remercier les personnalités suivantes que nous avons auditionnées :

Stéphane Austry, avocat associé en droit fiscal - Bureau Francis Lefebvre, membre du Conseil des prélèvements obligatoires

François Auvigne, inspecteur général des finances, membre du Conseil des prélèvements obligatoires

Olivier Bargain, professeur d'économie à l'université d'Aix-Marseille

Claude Bébear, président du Conseil de surveillance d'Axa, président de l'Institut Montaigne

Mahdi Ben Jelloul, économiste à l'Institut des politiques publiques

Fabien Dell, administrateur de l'Insee, ancien conseiller de Jean-Marc Ayrault à Matignon, membre du cabinet de Pierre Moscovici, commissaire européen aux Affaires économiques et monétaires, à la Fiscalité et à l'Union douanière

Catherine Demier, secrétaire général du Conseil des prélèvements obligatoires

Vincent Drezet, secrétaire général du syndicat Solidaires-finances publiques

Vincent Lena, conseiller maître à la Cour des comptes, rapporteur au Conseil des prélèvements obligatoires

Thomas Piketty, professeur à l'École d'économie de Paris

Christophe Sirugue, député de Saône-et-Loire, secrétaire de la commission des affaires sociales

Alain Trannoy, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales

Philippe Wahl, président du groupe La Poste,

Marc Wolf, ancien directeur adjoint à la Direction générale des impôts et à la Direction de la législation fiscale du ministère des Finances

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| Introduction | 5 |
| Brève histoire de l'imposition des revenus en France | 7 |
| À la Révolution : le consentement à l'impôt et la création des « quatre vieilles » ... | 7 |
| Justice fiscale et progressivité : un changement radical | 9 |
| 1914 : la création de l'impôt sur le revenu au terme d'un long débat | 10 |
| La réforme du Front populaire : barème en taux moyen et égalité des charges familiales | 12 |
| Les réformes de 1945 et 1948 : la création du quotient familial | 13 |
| La réunification de l'impôt en 1959 et la question des revenus salariaux et non salariaux | 15 |
| La création de la CSG en 1990 | 16 |
| La création d'un « impôt négatif » : la prime pour l'emploi sous Lionel Jospin | 18 |
| Le prélèvement à la source : une succession de projets abandonnés | 19 |
| La réforme de l'imposition des revenus dans les projets socialistes depuis 2002 .. | 21 |
| Une imposition des revenus illisible et peu cohérente | 25 |
| Pour neuf Français sur dix, le poids de la CSG est supérieur à celui de l'IR | 26 |
| Le quotient conjugal et l'inégalité au sein du couple | 27 |
| Le prélèvement à la source permet de mieux ajuster le prélèvement aux capacités contributives de chaque conjoint tout en conservant le quotient conjugal | 30 |
| Une politique familiale complexe | 31 |
| Une progressivité qui n'est pas optimale | 35 |
| Savoir où l'on va à long terme pour engager les bonnes réformes | 36 |
| Repenser la mise en œuvre progressive des réformes : le contre-exemple de la « demi-part des veuves » | 37 |
| Le prélèvement à la source : une vraie modernisation de l'impôt | 39 |
| Les avantages pour le contribuable : simplicité, simultanéité, facilité de gestion | 40 |
| L'importance d'un ajustement immédiat de l'impôt au revenu | 41 |
| Renforcer les « stabilisateurs automatiques » et l'efficacité de la politique fiscale | 50 |
| L'enseignement des rapports publiés | 51 |
| Peut-on se rapprocher d'un prélèvement à la source parfait ? | 58 |
| Rendre la CSG progressive en réformant le mode de versement de la prime d'activité | 63 |
| Conclusion | 67 |

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-084-7

© ÉDITIONS FONDATION JEAN-JAURÈS
12, CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETS GRAPHICS
Imprimé en France par l'imprimerie PANOPLY
SEPTEMBRE 2015

**JEAN-MARC AYRAULT
PIERRE-ALAIN MUET**

POUR UN IMPÔT JUSTE, PRÉLEVÉ À LA SOURCE

Si la loi de finances de 2013 a réalisé une première étape de la réforme fiscale et corrigé les injustices les plus flagrantes, c'est bien une véritable remise à plat d'un système fiscal à bout de souffle qui doit être engagée. Avec un préalable : le prélèvement à la source, annoncé pour 2018.

Quelles en sont les meilleures modalités ? Qu'en attend-on en termes de justice sociale ? Jean-Marc Ayrault et Pierre-Alain Muet font des propositions concrètes de mise en œuvre. Pour plus d'égalité pour les Français, mais aussi pour refonder l'adhésion à l'impôt qui, représentant la contribution de chacun à l'effort collectif, est l'acte citoyen par excellence.

Jean-Marc Ayrault, député de Loire-Atlantique, ancien Premier ministre.

Pierre-Alain Muet, député du Rhône, vice-président de la commission des finances.

www.jean-jaures.org



ISBN : 978-2-36244-084-7
6 €



Fondation
Jean Jaurès