

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

par Vincent Touzé

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

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

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

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

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

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

Le décalage temporel d'une année implique que l'Etat accorde un délai de paiement et donc un crédit aux ménages, ce qui n'est pas négligeable pour un jeune qui débute sa carrière professionnelle. Ce délai de paiement résulte de deux facteurs : la base fiscale d'imposition est annuelle ; recueillir de l'information prend du temps. Il faut donc attendre *a minima* que l'année soit écoulée pour avoir une juste évaluation du revenu annuel.

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

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

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

employeurs de complémentaire santé ;

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

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

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

Le prélèvement à la source : une version allégée après une ambition de révolution fiscale

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

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

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

L'administration fiscale et les contribuables peuvent y trouver un intérêt. Les contribuables peuvent juger opportun d'estimer en temps réel leurs véritables revenus après impôt. En particulier, pour ceux qui ont des revenus fluctuants, avec par exemple une année de travail (revenu élevé) suivie d'une

année de chômage (revenu bas), il y a une meilleure adéquation de leur revenu à leur capacité à payer l'impôt. Cela évite de devoir payer un impôt élevé les années de « vaches maigres » et faible les années de « vaches grasses ». La gestion de trésorerie est alors facilitée. Pour l'administration fiscale, le gain potentiel est un meilleur recouvrement de l'impôt car le prélèvement à la source réduit les possibilités d'y échapper. Toutefois, en France, ce gain potentiel est nul car le taux de recouvrement de l'IR est déjà de 99 %, soit un niveau supérieur à celui des pays qui pratiquent le prélèvement à la source (cf. [rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires, février 2012\[4\]](#)).

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

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

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

– tous les revenus ne se prêtent pas facilement à un prélèvement à la source ;

- calculer le taux d'imposition en temps réel[\[5\]](#) est très difficile ;
- la protection de la confidentialité des informations fiscales transmises au tiers-payeurs (l'employeur pour un salarié) est indispensable ;
- l'année de transition est problématique d'un point de vue fiscal.

La simplification ne sera pas au rendez-vous

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

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

facilités de paiement auprès de l'administration fiscale.

Une réforme coûteuse en recettes fiscales...

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

Le gouvernement pourrait naturellement être tenté de faire payer l'IR sur les revenus 2017 en 2018, mais une telle mesure pèserait trop lourd sur la trésorerie des ménages imposables. Ces derniers devraient alors s'acquitter pendant une année de deux montants d'impôt : celui de l'année précédente (2017) et celui de l'année en cours (2018). Le gouvernement a d'ores et déjà renoncé à cette option.

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

... et en temps perdu à discuter

Mettre en place le prélèvement à la source dès 2018 signifie

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

Le gouvernement mise pour l'instant sur une baisse d'impôt de 2 milliards d'euros qui serait réservée aux ménages faiblement imposables pour défendre le caractère socialement généreux de la réforme fiscale. A 18 mois des élections présidentielles, quel est le sens d'une telle mesure ? N'y-a-t-il pas d'autres priorités pour les finances publiques (réduction du déficit) et le bon fonctionnement de l'Etat (santé, enseignement, recherche, ...) ?

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

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

Instaurer un prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source est un projet qui s'annonce coûteux avec des perspectives de gains faibles et incertains. Il n'est pas trop tard pour renoncer à ce projet de réforme mineure. En matière fiscale, il vaudrait mieux se concentrer sur des sujets de premier plan ([Sterdyniak et Touzé, 2015\[6\]](#)) : l'adoption d'une véritable et

ambitieuse fiscalité écologique ([Chiroleu-Assouline, 2015\[7\]](#) ; [Hourcade, 2015\[8\]](#)), l'amélioration de la compétitivité fiscale des entreprises ([Guillou et Treibich, 2015\[9\]](#) ; [Heyer, 2015\[10\]](#)), la taxation du capital ([Antonin et Touzé, 2015\[11\]](#)), les droits de successions ([Masson, 2015\[12\]](#)) , la hausse prévisible de la fiscalité locale, etc.

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

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

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

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

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

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

[\[7\]](#) Chiroleu-Assouline M., « La fiscalité environnementale en

France peut-elle devenir réellement écologique ? État des lieux et conditions d'acceptabilité », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

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

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

[\[10\]](#) Heyer E., « Fiscalité des entreprises en France : un état des lieux et quatre propositions », *Revue de l'OFCE*, n°139, 2015.

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

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