

Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et année de transition : quel impact pour les finances publiques et l'équité fiscale?

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

Dans le cadre du Projet de Loi de Finance 2017 présenté et discuté à l'Assemblée nationale à partir du mois d'octobre, le gouvernement Valls propose une réforme fiscale majeure avec la mise en place d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu dès le mois de janvier 2018.

Prélever l'IR à la source s'inscrit dans une démarche de simplification fiscale. Son principal attrait est d'offrir une meilleure synchronisation entre le moment où le revenu est perçu et celui où il est taxé, notamment au moment de la retraite ou à la suite d'un licenciement engendrant une baisse de revenu. 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.

Toutefois, mettre en place un prélèvement à la source se heurte à deux types de difficulté (Cour des comptes, 2012 ; Sterdyniak, 2015 ; Touzé, 2015).

Premièrement, tous les revenus ne sont pas aisément imposables à la source pour la simple raison qu'apprécier leur juste mesure prend du temps et que recueillir ces informations doit

se faire dans le respect de la confidentialité des données récoltées. La progressivité de l'IR ainsi que l'usage de quotients conjugal et familial complexifient particulièrement le calcul, ce qui rend difficile le caractère libérateur de l'impôt prélevé à la source.

Deuxièmement, l'année de transition est difficile à fiscaliser car on ne peut pas faire payer deux impôts la même année aux ménages (un qui serait prélevé à la source sur les revenus 2018 et un autre qui serait payé avec retard sur les revenus 2017). Cependant, la non fiscalisation est également problématique car elle pourrait donner lieu à d'importantes stratégies d'optimisation fiscale et rendre inopérants les mécanismes d'incitation fiscale prévus par la loi pour certaines dépenses[1] (dons, emploi à domicile, etc.). Pour les contribuables bénéficiaires d'une année blanche, le gain sera effectif à leurs décès puisque ces derniers auront bien payé une année de moins d'impôt sur l'ensemble de leur cycle de vie.

Par ailleurs, payer plus tôt l'IR signifie aussi la perte de l'avantage du délai d'un an pour payer. Sans application d'une réduction égale au taux d'intérêt nominal, le prélèvement à la source s'assimile donc à une hausse implicite de l'IR. Pour les générations qui ne paient pas encore d'IR et qui ne bénéficieront pas de l'année blanche, la hausse implicite constitue une perte évidente. La hausse d'impôt relative est égale au taux d'intérêt. Pour les générations qui paient déjà l'IR, il est nécessaire de faire un bilan entre ce qu'elles gagnent (année blanche) et perdent potentiellement (suppression du délai de paiement).

Dans un [document de travail de l'OFCE](#), nous étudions l'impact sur les finances publiques et sur le montant d'IR payé par les ménages d'un prélèvement à la source qui donnerait lieu à une année blanche. Notre étude aboutit à quatre résultats :

- Si les revenus de l'année 2017 ne sont pas fiscalisés et

si la hausse fiscale implicite est neutralisée, la réforme se traduit par un manque à gagner relatif de recettes fiscales annuelles qui est approximativement égal à la différence entre le taux d'intérêt nominal et le taux de croissance nominal ;

- A l'inverse, si l'année blanche est associée à une hausse implicite de la fiscalité, alors l'Etat est gagnant car il va percevoir un surplus relatif de recettes fiscales qui est égal au taux de croissance nominal de l'économie ;
- Quelles que soient les modalités de la réforme, la rupture de l'équité devant l'impôt aboutit à un impact générationnel inégalitaire. Cet impact est toujours en faveur des générations les plus âgées au détriment des plus jeunes et futurs contribuables. Cette propriété résulte du fait que les générations les plus âgées (particulièrement les 55-65 ans) ont souvent des niveaux plus élevés d'IR (forte année blanche potentielle) et qu'elles seront moins longtemps impactées par la hausse implicite en raison d'un horizon de vie plus court. Sous l'hypothèse d'une hausse fiscale implicite de 2%, nos calculs prospectifs, réalisés à partir de l'enquête ERFS 2013, montrent que les plus jeunes générations pourraient avoir à payer en plus l'équivalent d'une année d'IR moyen sur l'ensemble de leur cycle de vie tandis que les plus de 60 ans pourraient réaliser une économie d'environ une année moyenne d'impôt sur leur cycle de vie restant (voir graphique ci-après). Sans hausse implicite, le gain serait nul pour les futures générations de contribuables et les plus de 50 ans pourraient économiser un montant d'impôt supérieur à une année d'IR moyen sur leur cycle de vie restant ;
- Fiscaliser l'année de transition sans modifier fortement la trésorerie des ménages n'est pas simple :
 1. Un paiement échelonné sur une dizaine d'années conduit pour les ménages à une hausse élevée de l'IR (de l'ordre d'une dizaine de pourcent chaque

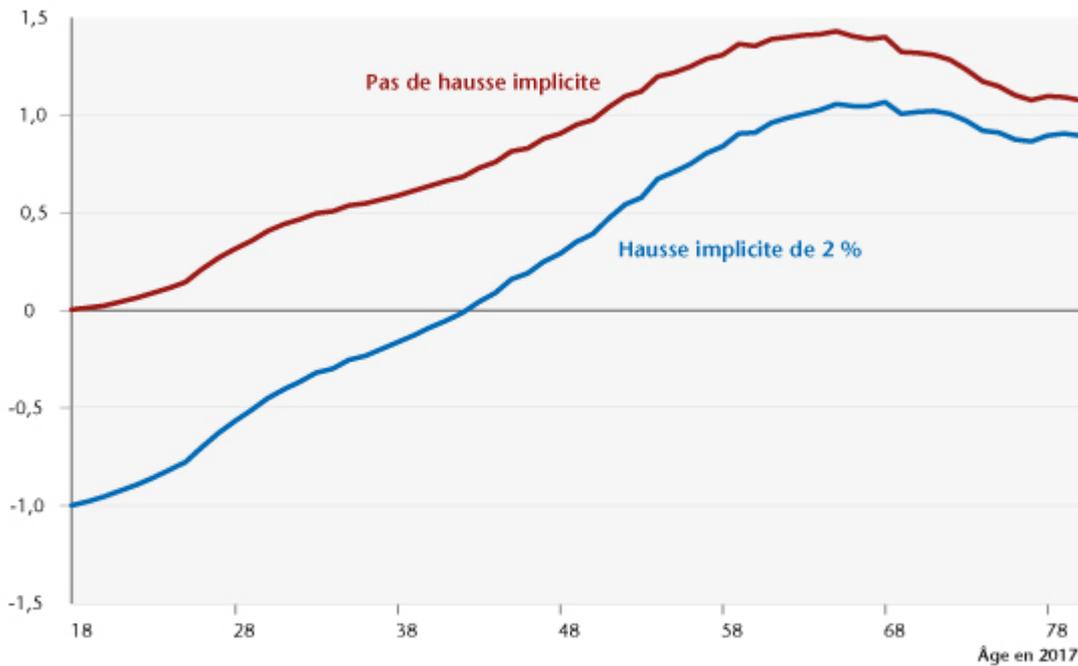
année) ;

2. Un paiement après le décès conduit à une dette fiscale à payer très variable qui dépend du montant d'IR dû pour l'année 2017 qui est fortement lié à l'âge du contribuable ainsi que du montant des intérêts cumulés qui dépend de façon exponentielle de l'horizon de vie du contribuable ;
3. Il est, certes, possible de rembourser une partie des charges d'intérêt sur la créance fiscale tout en maintenant une trésorerie inchangée pour les générations de la transition, mais cela se fait, *de facto*, au prix de la perte de la synchronisation (un des objectifs principaux du prélèvement à la source).

Pour conclure, le législateur fait face à trois options :

- Considérer que les inconvénients engendrés par l'année blanche et la hausse implicite de la fiscalité sont de second ordre par rapport aux avantages attendus du prélèvement à la source ;
- Neutraliser ces inconvénients en proposant aux contribuables différentes options de remboursement de l'IR sur les revenus 2017, ce qui n'est pas sans faire apparaître d'autres inconvénients, et en annulant la hausse implicite ;
- Choisir une solution de moindre mal qui pourrait reposer sur une année 2017 partiellement blanche et une hausse fiscale limitée de façon à avoir un impact nul sur le budget de l'Etat.

Graphique. Gain de la réforme par génération en nombre d'années d'IR moyen (sur le cycle de vie restant)



Note : Il est important de souligner que ce scénario prospectif est basé sur une hypothèse d'inflation, de croissance et de taux d'intérêt faibles. Des scénarios plus optimistes sur l'évolution de l'économie, à moyen et long terme, amplifient l'impact de la suppression du délai de paiement. De ce point de vue, notre scénario peut donc être jugé minimaliste sur l'impact d'un prélèvement à la source avec hausse implicite de l'IR.

Sources : Calculs prospectifs des auteurs d'après ERFS 2013 et projections démographiques de l'INSEE (2010) et sous un scénario d'un taux d'intérêt nominal de 2 %, d'un taux d'inflation de 1% et d'une croissance de 1,5 %.

Source : Calculs prospectifs des auteurs d'après ERFS 2013 et projections démographiques de l'INSEE (2010) et sous un scénario d'un taux d'intérêt nominal de 2%, d'un taux d'inflation de 1% et d'une croissance de 1,5%.

Nota : Il est important de souligner que ce scénario prospectif est basé sur une hypothèse d'inflation, de croissance et de taux d'intérêt faibles. Des scénarios plus optimistes sur l'évolution de l'économie, à moyen et long terme, amplifient l'impact de la suppression du délai de paiement. De ce point de vue, notre scénario peut donc être jugé minimaliste sur l'impact d'un prélèvement à la source avec hausse implicite de l'IR.

Bibliographie

Cour de Comptes, 2012, *Prélèvement à la source et impôt sur le revenu*, Rapport, février.

Sterdyniak H., 2015, « Prélèvement à la source : une réforme compliquée, un gain très limité », *Blog de l'OFCE*, 24 juin 2015.

Touzé V., 2015, « Prélever à la source l'impôt sur le revenu : une réforme compliquée et coûteuse », *Blog de l'OFCE*, 15 septembre 2015.

[\[1\]](#) A cet égard, le Projet de Loi de finance 2017 prévoit le maintien des déductions et crédits d'impôt attachés à des dépenses effectuées en 2017. Si cette clause est validée par le Parlement et par le Conseil constitutionnel, alors ces avantages fiscaux donneront droit à une réduction d'impôt en 2018. La Cour des comptes (2012) estime que le maintien de ces dépenses fiscales pour l'année de transition coûterait entre 5 à 10 milliards d'euros.

Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : il y aura bien une « année blanche » !

[Céline Antonin](#), [Gilles Le Garrec](#) et [Vincent Touzé](#)

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) faisait partie du programme de campagne de 2012 du président Hollande. Ce projet de réforme est désormais porté par le gouvernement Valls et devrait être prochainement présenté devant l'Assemblée nationale. Si la loi

est adoptée, en 2018, les ménages seront taxés à la source sur la base de leurs revenus perçus en 2018. La mise en place de cette mesure nécessite une année de transition. En l'absence de mesures particulières, les revenus perçus en 2017 échapperont au barème de l'IRPP.

L'objectif affiché est de rendre l'imposition sur le revenu plus simple et de permettre une meilleure synchronisation entre le moment où le revenu est perçu et celui où l'impôt est payé (Ayrault et Muet, 2015). Toutefois, cette mesure suscite de nombreux débats (Sterdyniak, 2015 ; Touzé, 2015a) car la simplification pourrait ne pas être au rendez-vous, sans compter que la non fiscalisation des revenus de l'année de transition, la fameuse « année blanche », pose un vrai défi, notamment, pour maintenir l'équité fiscale^[1], limiter le risque d'optimisation fiscale (certains contribuables pourraient en profiter pour réaliser des revenus exceptionnels qui ne seraient pas imposés) et éviter une baisse des dons à cause de la non déductibilité pendant l'année de transition.

Pour faire taire de nombreux détracteurs, le Ministre du Budget, Michel Sapin, a déclaré le 16 mars 2016 que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu n'engendrerait pas d'« année blanche ». Pourtant, pour les ménages, il y aura bien une « année blanche », car tous les contribuables vivant en 2017 auront une année de moins d'impôt sur le revenu à payer sur l'ensemble de leur vie (Touzé, 2015b).

Certes, du point de vue de l'Etat, et le Ministre du Budget a raison de le souligner, il n'y aura pas d'année sans recettes d'impôt sur le revenu. L'opération n'est cependant pas neutre d'un point de vue budgétaire. Pour l'Etat, cette réforme induit deux effets:

- – Un supplément de recettes : en faisant payer plus tôt l'IRPP, l'Etat n'accorde plus un crédit d'un an aux ménages, ce qui s'assimile à un gain financier implicite

égal au taux d'intérêt d'émission des obligations publiques ;

- – Une perte de recettes : en renonçant à fiscaliser une année de revenu, l'Etat enregistre une perte de recettes fiscales qui sera effective lors du décès des contribuables restés sur le territoire français ou lors de leur domiciliation fiscale à l'étranger pour les autres.

Pour les finances publiques, le gain net est positif dès qu'il y a de la croissance économique. En effet, en termes de trésorerie, l'administration fiscale va percevoir plus tôt des impôts sur les revenus en cours, nécessairement plus élevés en période de croissance économique que ceux sur les revenus de l'année précédente.

Pour les ménages, malencontreusement, le financement de ce gain potentiel pour les finances publiques est très inégalement réparti (Touzé, 2015b) :

- – Ceux qui payent déjà l'impôt sur le revenu vont gagner une « année blanche » et perdre l'avantage financier de l'impôt différé ;
- – Ceux qui ne payent pas encore l'impôt sur le revenu (les plus jeunes et les générations futures de contribuables) n'ont aucun gain fiscal et perdent l'avantage financier de l'impôt différé, dont ils auraient bénéficié en l'absence de réforme.

Le paiement actuel avec une année de décalage de l'IRPP constitue indéniablement un avantage financier pour les ménages puisqu'ils peuvent épargner le « crédit » d'impôt implicite octroyé par l'Etat. Cet avantage est égal au taux d'intérêt monétaire :

- – Pour un contribuable qui épargne, les taux de rémunération de l'épargne sont actuellement faibles : pour l'épargne réglementée et sans risque, ils se

situent entre 0 % (dépôt à vue) et 1,5 % (Plan d'épargne logement) ; contre environ 2 % après prélèvements sociaux pour les produits d'assurance-vie en euros.

- – Pour un contribuable qui rembourse un emprunt, le taux d'intérêt financier dépend des taux d'intérêt débiteurs en vigueur : de 2,5 à 4,4 % pour des crédits à la consommation et entre 1,5 et 2,4 % pour un crédit immobilier.

Pour les ménages, supprimer le délai de paiement implique donc une hausse implicite permanente de l'IRPP. Cette hausse est comprise entre 0 et 4,4 % en se basant sur les taux monétaires observés début 2016. Toutefois, rien n'indique que la faible rémunération actuelle de l'épargne se poursuivra dans le futur, le contexte présent étant principalement lié à la politique monétaire très accommodante de la Banque centrale européenne qui veut éviter l'entrée en stagnation séculaire (Le Garrec et Touzé, 2016a).

L'impact de la suppression du délai de paiement dépend également de la durée de vie fiscale des contribuables. L'espérance de vie des contribuables âgés étant plus faible que celle des jeunes, les seniors subiront moins longtemps la hausse implicite de la fiscalité.

En 2015, le montant prélevé d'IRPP a été de 76 milliards d'euros. Renoncer à fiscaliser au barème de l'IRPP les revenus de l'année 2017 (année d'élection présidentielle et législative de surcroît) conduira à une baisse d'impôt similaire pour les contribuables vivant en 2017. Ces derniers bénéficieront *de facto* d'une année de moins d'impôt à payer pendant toute leur durée de vie fiscale. En pratique, au moment de leurs décès, leurs héritiers, contrairement à la situation actuelle, n'auront plus à s'acquitter du montant d'IRPP du défunt dans la mesure où il aura déjà été prélevé à la source. L'année blanche pourrait donc contribuer à grossir le montant des héritages [\[2\]](#). Cette année blanche sera aussi effective pour les contribuables partis à l'étranger au moment

de leur changement de domicile fiscal.

A partir de la distribution observée de l'impôt sur le revenu début 2011 (enquête INSEE, « Budget des familles »), nos calculs montrent que la réduction d'impôt liée à l'année blanche est très mal répartie entre les générations (voir tableau 1) :

- – Les contribuables seniors âgés de 50 à 69 ans sont ceux qui ont le montant d'impôt sur le revenu le plus élevé et concentrent ainsi près de 47 % de l'année blanche alors qu'ils représentent moins de 35% des contribuables ;
- – Les jeunes contribuables âgés de moins de 30 ans concentrent très peu de cet avantage en comparaison de leur poids social ;
- – Les jeunes et futures générations qui ne payent pas encore d'impôt n'en tirent aucun bénéfice.

D'un point de vue générationnel, les seniors sont donc ceux qui bénéficieront le plus du prélèvement à la source : gain de la non-imposition des revenus 2017 potentiellement plus élevé que les autres classes d'âge et moindre impact de la hausse implicite de l'IRPP en raison d'un horizon de vie fiscal plus court.

Tableau 1. Concentration de l'IR en fonction de la classe d'âge (années 2010-2011)

Tranche d'âge du déclarant	Poids démographique des foyers fiscaux	Impôt moyen (en euros 2012)	Concentration de l'impôt sur le revenu (en %)
Jeunes et futures générations pas encore contribuables		0	0
Moins de 30 ans	12,3	890	6,4
30-39 ans	16,1	1 669	15,6
40-49 ans	19,4	1 845	20,8
50-59 ans	18,1	2 584	27,2
60-69 ans	15	2 192	19,1
Plus de 70 ans	19	977	10,8

Sources : Enquête INSEE « Budget des Familles », 2010-2011, calculs des auteurs.

Par ailleurs, du fait de la progressivité de l'impôt sur le

revenu, le partage du gain de l'année blanche est très mal réparti entre les différents déciles et centiles de revenu (tableau 2) : seuls les 50 % des ménages les plus riches paient l'IRPP sachant que ceux des centiles supérieurs, 1% et 3 % (C98, C99 et top 1%), concentrent respectivement 31,8 % et 47,7 % de l'IRPP.

Tableau 2. Estimation par décile et centile supérieur de revenu (année 2011)

Décile de revenu	Impôt moyen (en euros)	Concentration de l'IR (en %)
D1 (10 % plus pauvres)	-10	0
D2	-115	-1
D3	-180	-1
D4	-90	-1
D5	260	2
D6	490	3
D7	790	5
D8	1 260	8
D9	2 300	15
D10 (10 % plus riches)	10 800	70
C98 (98 ^e centile)	9 900	6,4
C99 (99 ^e centile)	14 800	9,6
Top 1 % (1 % plus riches)	49 100	31,8

Source : Calculs des auteurs d'après D. Lefebvre et F. Auvigne (2014).

Vu le caractère très inégalitaire du partage du bénéfice de l'année blanche et de l'impact temporel de la suppression du délai de paiement, il pourrait être souhaitable que des études approfondies accompagnent le projet de prélèvement à la source et que des corrections soit proposées. Par exemple, deux mesures correctives pourraient être facilement mises en œuvre (Le Garrec et Touzé, 2016b) :

- – Réduction de l'impôt prélevé à la source du montant du taux d'intérêt financier en vigueur ;
- – Imposition des revenus 2017 (pas d'année blanche), créance fiscale qui pourrait être remboursée progressivement tout au long de la vie du contribuable sans altération de son revenu disponible.

Ces deux mesures simples seraient à même de garantir la neutralité et l'équité fiscale.

Bibliographie

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

(<http://www.jean-jaures.org/content/download/21481/225169/version/3/file/prelev-source.pdf>)

Lefebvre D. et F. Auvigne (2014), *Rapport sur la fiscalité des ménages*, République française:

(http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2014/06/rapport_sur_la_fiscalite_des_menages.pdf)

Le Garrec G. et V. Touzé (2016a), « L'équilibre de stagnation séculaire », *Blog de l'OFCE*, 26 janvier 2016:

(<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/notes/2016/note57.pdf>)

Le Garrec G. et V. Touzé (2016b), « Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et année de transition : Quel impact pour les finances publiques et l'équité fiscale? », mimeo OFCE, document de travail à paraître.

Sterdyniak H., « Prélèvement à la source : une réforme compliquée, un gain très limité », *Blog de l'OFCE*, 24 juin 2015:

(<http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/prelevement-la-source-une-reforme-compliquee-un-gain-tres-limite/>)

Touzé V. (2015a), "Prélever à la source l'impôt sur le revenu : une réforme compliquée et coûteuse", *Blog de l'OFCE*, 15 septembre 2015:

(<http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/prelever-limpot-sur-le-revenu-la-source-une-reforme-compliquee-et-couteuse/>)

Touzé V. (2015b), "Adopter un prélèvement à la source et

maintenir l'équité fiscale. Quelques éléments de calculs",
Note de l'OFCE, n°53, 26 novembre 2015:

(<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/notes/2015/note53.pdf>)

[1] Le prélèvement à la source garantit l'équité fiscale si après réforme, le montant d'impôt payé par chaque ménage reste inchangé.

[2] On peut noter au passage que dans un contexte de faible mobilité sociale, les descendants des contribuables les plus fortunés subiront aussi de plein fouet l'abandon du délai d'un an de paiement de l'impôt (hausse implicite de l'IRPP) dans la mesure où ils seront aussi les principaux contributeurs de l'impôt sur le revenu dans le futur. D'un point de vue dynastique, les riches descendants financeront implicitement l'année blanche de leurs parents fortunés (Le Garrec et Touzé, 2016b).