

PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU : PEU D'AVANTAGES ET BEAUCOUP D'INCONVÉNIENTS*

Gilles Le Garrec et Vincent Touzé

Sciences Po, OFCE

* Ce texte actualise et complète
notre *Policy brief* du 9 juillet 2017.

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a fait l'objet d'un ultime arbitrage entre le Président de la République et les ministres concernés. Le 4 septembre 2018, le Premier ministre, Edouard Philippe, a confirmé que ce nouveau mode de prélèvement serait bien mis en place le 1^{er} janvier 2019.

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

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

Instaurer un prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu (IR) est un projet ancien qui a à chaque fois échoué en raison des nombreuses difficultés techniques. Toutefois, les débats posés ont souvent conduit à moderniser l'IR : le prélèvement mensuel, les déclarations pré-remplies et la possibilité de déclarer en ligne.

Ce sujet est revenu en force, en 2012, avec l'élection à la présidence de la République de François Hollande qui en avait fait l'un de ses engagements de campagne électorale. Projet jugé non prioritaire en début de mandat, le Président Hollande sera actif pour l'inscrire au programme de travail du gouvernement Valls dès la rentrée de septembre 2015. En 2016, la Loi de finance 2017 (LF2017) votée fin 2016 prévoit une mise en place d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu dès le mois de janvier 2018. Cette adoption tardive de la mesure conduit à ce que le gouvernement ayant fait voter la loi ne sera pas en charge de sa

mise en place effective. Son avenir repose alors sur la bonne volonté de la nouvelle majorité issue des élections de juin 2017. Il appartient donc à cette dernière d'en assumer l'éventuel bénéfice ou coût politique.

À l'issue d'un premier arbitrage, le Premier ministre, Edouard Philippe, a annoncé le 6 juin 2017 le report d'une année de la mise en place du prélèvement à la source tout en précisant que « c'est une bonne réforme car elle permet d'ajuster en temps réel la perception de l'impôt à l'évolution de vos revenus ». Il décide aussi de rendre conditionnelle cette mise en place aux résultats d'un audit par l'Inspection générale des finances et à de tests auprès d'entreprises. Plus tard, le 4 décembre 2017, à l'Assemblée nationale¹, Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des comptes publics, va déclarer que « le Gouvernement a tiré les enseignements des difficultés constatées lors des expérimentations et des 15 propositions formulées par l'IGF ». Conforté par ces résultats, le gouvernement a alors entériné l'adoption du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2019 dans le cadre du vote de la Loi de finance votée en décembre 2017.

1. Allocution du ministre dans le cadre de la discussion générale du second Projet de loi de finance rectificative.

L'année 2018 a permis au gouvernement de poursuivre la mise en place du prélèvement à la source. Le nouveau système de prélèvement serait enfin opérationnel pour tous les contribuables à l'exception des salariés des particuliers, ce qui a conduit, en juillet 2018, le ministre de l'Action et des comptes publics à décaler d'une année supplémentaire le dispositif pour ces derniers (voir encadré 1). De nombreuses interrogations sur la faisabilité et sur les bénéfices attendus de la réforme demeurent toujours. À l'approche du début de l'examen de la Loi de finance 2019, le Premier ministre a annoncé le 25 août 2018 que le gouvernement ferait « le point sur la préparation de cette réforme dans les prochaines semaines ». Depuis Helsinki, le Président Macron a appuyé cette position le 30 août 2018 en précisant qu'il avait demandé « aux ministres compétents de répondre à toutes les questions qui se posent encore, avant de donner une directive finale » et qu'il avait « besoin d'une série de réponses très précises et d'être sûr de ce que nos concitoyens vivront le jour où on le mettra en place si on le met en place ». Après concertation entre le président et les ministres concernés, le Premier ministre, Edouard Philippe, a apporté une réponse claire le 4 septembre 2018 : « L'impôt sur le revenu sera prélevé à la source au 1^{er} janvier 2019 ».

Pour comprendre les enjeux d'une telle décision, il est important d'établir un bilan le plus exhaustif possible des avantages et des inconvénients de la réforme. C'est l'objectif que s'assigne cette note en tentant de répondre aux trois questions suivantes :

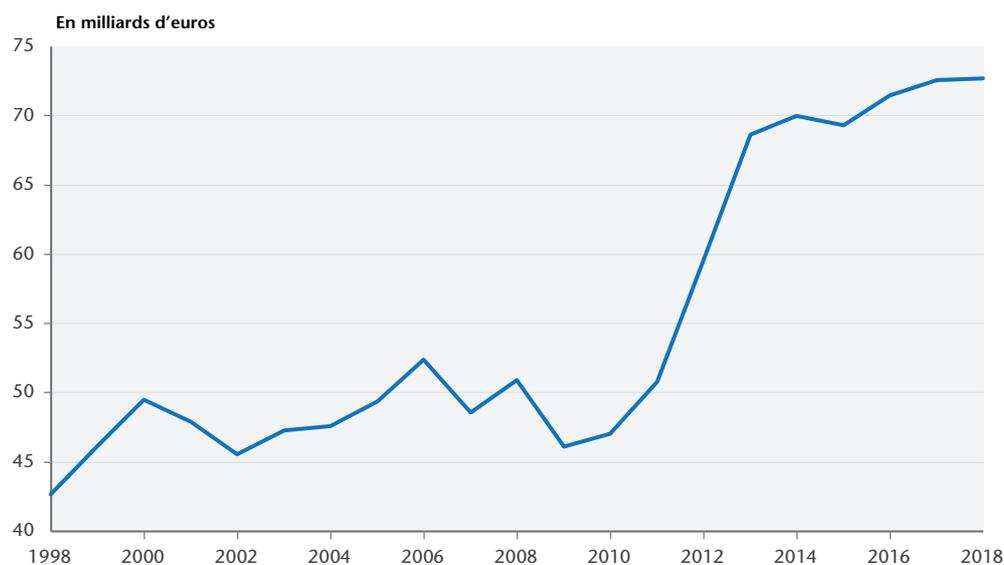
1. Quels sont les avantages et inconvénients attendus avec la mise en place d'un prélèvement à la source ?
2. Quelle évaluation peut-on avoir des principaux impacts attendus ?
3. Quelles sont les options possibles ?

Quels sont les avantages et inconvénients attendus à la suite de la mise en place d'un prélèvement à la source ?

En 2018, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IR) devrait rapporter environ 72,7 milliards d'euros (graphique 1). Même si moins d'un ménage sur deux le paie, la déclaration est cependant obligatoire pour tous.

Dans sa forme actuelle, l'IR en France est payé avec un décalage d'une année. En 2017, on paie ainsi l'impôt relatif aux revenus gagnés en 2016. Au préalable, son calcul a nécessité une déclaration de revenus auprès de l'administration fiscale pendant le premier semestre 2017 et l'application du barème décidé par la Loi de finances 2016 votée au Parlement fin 2015.

Graphique 1. Recettes d'impôt sur le revenu depuis 1997



Source : INSEE et PLF 2017.

Le décalage temporel d'une année implique que l'État accorde un délai de paiement et donc un crédit aux ménages. Ce délai de paiement est motivé par deux contraintes : 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 un impôt progressif. Il en résulte que le taux moyen de prélèvement, le rapport entre l'impôt payé et le revenu, augmente avec le revenu du foyer fiscal. Afin de respecter un principe d'équité fiscale horizontale, le calcul de l'impôt tient compte de la taille des familles. Le barème applique alors un quotient conjugal (une part pour un célibataire ou un contribuable non marié et deux parts pour un couple marié ou pacsé) ainsi qu'un quotient familial (une demi-part par enfant et une part à partir du troisième enfant pour un couple). L'impact du quotient familial est limité car plafonné.

Prélever à la source constitue un changement majeur qui présente des avantages mais également de nombreux inconvénients.

Le premier avantage avancé pour instaurer un prélèvement à la source est celui de la simplification (Perez et Wolf, 2015). Prélever à la source simplifie le paiement de l'impôt puisqu'il se fait de façon automatique. La simplification fiscale est totale avec un prélèvement à la source libérateur. Un impôt est libérateur pour un contribuable dès lors que celui-ci s'est acquitté de l'impôt sur son revenu à la source, il est libéré de toutes obligations fiscales ultérieures sur ce revenu.

Le second argument est celui d'une meilleure synchronisation entre le moment où le revenu est attribué et celui où il est taxé. Cet argument est très bien détaillé dans l'ouvrage d'Ayrault et Muet (2015). Cela évite ainsi une désynchronisation qui peut être préjudiciable au revenu disponible lors d'une baisse importante du revenu. C'est notamment le cas lors d'un licenciement avec une période de chômage assez longue ou d'un départ à la retraite. Le PAS améliore indéniablement la synchronisation par rapport à la situation actuelle où l'étalement du paiement de l'IR en cas de baisse de revenus nécessite une démarche administrative². D'un point de vue macroéconomique, cette meilleure synchronisation améliore aussi l'activation des stabilisateurs automatiques. Ainsi en cas de crise, les revenus baissent et l'IR s'ajuste immédiatement à la baisse, ce qui permet d'amortir l'impact récessif. Ces deux premiers avantages font

Perez R. et M. Wolf, 2015, « Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif », Note de Terra Nova.
Ayrault J.-M. et P.-A. Muet, 2015, Pour un impôt juste, prélevé à la source, Fondation Jean Jaurès, août 2015.

2. Pour bénéficier de l'étalement, la baisse de revenu doit être supérieure à 30 % et il est nécessaire de fournir : (1) les trois derniers bulletins de salaires (ou de revenus de remplacement, indemnités, allocations, pensions et rentes) avant la baisse ; (2) le bulletin de salaire (ou de revenus de remplacement) du mois au cours duquel la baisse est intervenue.

que le PAS est jugé comme « moderne » par ses partisans. Le message politique perçu par les ménages français irait plutôt dans ce sens puisque 57 % d'entre eux considéreraient que c'est plutôt une bonne mesure (sondage IFOP-Fiducial, mars 2017). Le PAS serait donc une mesure populaire.

Un troisième argument favorable est budgétaire. Pour l'État, le PAS permet une mise en place rapide d'une baisse ou d'une hausse de l'IR. En effet, avec le PAS, les hausses ou baisses de l'IR sont budgétairement effectives dès l'année de perception du revenu. Aux États-Unis, par exemple, le PAS a été adopté en 1942. L'économie de guerre demandant un soutien fiscal immédiat plus fort, prélever à la source a aussi permis de rendre effectif dans les plus brefs délais les hausses de l'IR. Pour l'administration fiscale, le gain potentiel est aussi 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 de 99 %, soit un niveau supérieur à celui des pays qui pratiquent le prélèvement à la source ([Cour des comptes, 2012](#)).

Enfin, l'observation administrative en temps réel des revenus des ménages présente aussi un intérêt notable car elle permet à l'administration d'attribuer sur une base contemporaine des prestations sociales sous condition de revenu. Dans le système actuel, l'attribution dépend en général des revenus observés les années précédentes, ce qui induit un décalage inapproprié entre la reconnaissance d'un besoin et sa réalité matérielle.

Le PAS est une idée fondamentalement simple et populaire mais, en pratique, sa mise en place se heurte à de nombreux obstacles. De ce point de vue, la popularité apparente du PAS est à nuancer puisque 53 % des personnes interrogées en mars 2017 étaient également plutôt inquiètes de son entrée en vigueur. De nombreux doutes subsistent donc pour une majorité d'individus.

La première difficulté est que tous les revenus ne sont pas aisément imposables à la source. C'est notamment le cas pour les entrepreneurs individuels (principalement professions libérales et commerçants) pour qui la connaissance du revenu imposable prend du temps car nécessite de soustraire des recettes d'activité des dépenses afférentes.

Ensuite, la progressivité de l'IR rend difficile le calcul du taux moyen chaque mois. En effet, la base de calcul de l'impôt est le revenu annuel. Pour calculer le taux moyen annuel, il faut connaître tous les revenus de l'année. La progressivité se traduit par une propriété redistributive socialement intéressante : le taux moyen d'imposition augmente avec le revenu annuel imposable. Par ailleurs, en France, l'IR est calculé sur une base familiale (utilisation d'un quotient conjugal et d'un quotient familial), ce qui signifie que pour bien calculer le taux moyen, il est également nécessaire de connaître le revenu du conjoint ou de la conjointe (pour les couples mariés ou pacsés). Pour connaître l'impôt net, il faut aussi connaître les dépenses ouvrant droit à des réductions d'impôt. La déclaration de revenu restera donc obligatoire pour établir le juste montant de l'IR. Le PAS n'est donc pas libérateur³, ce qui ne simplifie pas l'impôt.

Une solution consisterait à individualiser l'impôt à l'instar d'autres pays (encadré 2), c'est la proposition de [Landais, Piketty et Saez](#)⁴ (2011), proposition qui a, en partie, inspiré le programme électoral de François Hollande, mais une telle solution reviendrait à nier la solidarité entre époux et donc la mutualisation des revenus au sein du foyer. Il faut aussi noter que pour un nouvel entrant sur le marché du travail, il ne sera pas possible de lui appliquer un taux moyen extrapolé à partir des niveaux d'impôts précédemment payés. Il faudra donc appliquer un taux spécifique comme celui prévu par la LF2017.

Le PAS ne recueille pas le plébiscite des entreprises, en particulier les petites, qui en tant qu'employeurs anticipent un coût de gestion technique supplémentaire en raison

[Cour des comptes, 2012](#), *Prélèvement à la source et impôt sur le revenu*, Rapport, février.

3. On notera au passage que l'adoption (LF2018) du prélèvement forfaitaire unique (PFU) simplifie le calcul du taux d'IR puisque les revenus financiers taxés au PFU ne sont plus imposables à l'IR.

4. [Landais et al.](#), prônent une fusion de l'IR et de la CSG, un prélèvement automatique à la source de l'impôt sur le revenu (capital et travail) ainsi qu'une suppression des quotients conjugal et familial.

[Landais, C., T. Piketty, et E. Saez, 2011](#), *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil, Paris.

des nouvelles tâches administratives occasionnées qu'elles vont devoir assumer (demande à l'administration fiscale du taux d'IR moyen, prélèvement de l'IR sur les salaires versés, reversement à l'administration fiscale de l'IR prélevé). Pour les entreprises de moins de 20 salariés, le gouvernement a toutefois prévu qu'elles puissent recourir au système « titre emploi service entreprise » (TESE) déjà existant pour le prélèvement des cotisations URSSAF. Il faut aussi noter que l'administration fiscale a également fait part de sa grande inquiétude sur la faisabilité technique quant à la mise en place du PAS : un *bug* fiscal est possible sans compter que l'incompréhension des contribuables sur le montant d'IR payé à la source et basé sur un revenu annuel estimé qu'ils n'ont pas encore déclaré pourrait nécessiter de nombreuses sollicitations de l'administration, voire une gestion accrue de contentieux.

Encadré 1. Un premier *bug* fiscal évité ?

Afin d'éviter un premier *bug* fiscal, le ministre de l'action et des comptes publics a décidé de reporter au 1^{er} janvier 2020 le PAS sur les salaires des employés par des particuliers. Cette année supplémentaire doit permettre au site de déclaration de fiche de paie en ligne (CESU et PAJEMPLOI) d'intégrer la possibilité de procéder à un prélèvement à la source. Toutefois, [le site de l'administration fiscale](#) stipule qu'afin « de permettre au salarié d'anticiper la charge de l'impôt en 2020, plusieurs mesures d'accompagnement seront mises en place :

- Le salarié aura d'abord la possibilité d'estimer le montant de prélèvement à la source grâce à un calculateur disponible sur le site [impots.gouv.fr](#) ;
- S'il souhaite régler son impôt en avance et à un rythme régulier, le salarié pourra utiliser le service en ligne « Gérer mon prélèvement à la source » pour verser chaque mois un acompte libre de prélèvement à la source ;
- Le salarié qui souhaiterait attendre le solde en 2020 bénéficiera automatiquement d'une mesure d'étalement de l'imposition, sur les quatre derniers mois de l'année, si son impôt est supérieur à 300 €. ».

Pour le salarié à domicile, la situation est potentiellement très compliquée s'il n'a pas connaissance de ces dispositifs d'accompagnement. Le risque est qu'il ait à payer deux IR en 2020 : un IR directement prélevé à la source (revenus 2020) et un autre IR payé avec un décalage d'un an (revenus 2019). Pour ce dernier, il n'y aura ni simplification ni adaptation de l'IR avec le revenu. Il encourt un risque élevé de forte réduction de son pouvoir d'achat.

Encadré 2. Les prélèvements à la source à l'étranger

Desmettre (2012) dans un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) étudie le mode de prélèvement de l'IR dans 16 pays. Sur l'ensemble des pays étudiés, la France, la Suisse et Singapour se singularisent puisqu'ils n'ont pas opté pour le PAS. Pour les pays ayant adopté un PAS, son étude montre que :

- L'objectif principal recherché est le « rendement » : l'État perçoit plus vite les recettes. Par exemple, pour le Royaume-Uni et les États-Unis, le PAS a été adopté pendant la Seconde Guerre mondiale afin de financer le plus vite possible des dépenses militaires accrues. Dans les pays examinés, l'IR « représente en moyenne 30 % des recettes fiscales, ce qui légitime une attention particulière au recouvrement des sommes en cause ». En France, le poids de l'IR de 19,1 % en 2016 est à un niveau nettement plus faible que cette moyenne, « du fait notamment de modes de financement de la protection sociale faisant appel à d'autres prélèvements ».
- La simplicité du système est variable d'un pays à l'autre et dépend du degré de personnalisation. Le degré de personnalisation dépend du besoin faible ou fort d'informations complémentaires (statut marital, nombre d'enfants, revenu du conjoint, autres revenus) sur le salarié pour calculer le « juste » taux d'imposition du salaire.
- « Dans la grande majorité des pays, des régularisations sont nécessaires en fin d'année, principalement dans le sens d'un reversement de trop perçu aux contribuables ».

Desmettre S., 2012, *Les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires.

Il ressort de cette étude trois groupes de pays reliant degré de personnalisation et synchronisation :

- (1) Personnalisation limitée (ou forte individualisation de l'impôt), pouvant favoriser une forte synchronisation : Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Danemark et Pays-Bas ;
- (2) Personnalisation et synchronisation moyennes : Allemagne et Espagne ;
- (3) Personnalisation forte et faible synchronisation : Canada, Australie, États-Unis et Belgique.

L'Irlande constituerait un groupe à part car plus en mesure « de concilier des objectifs concomitants de personnalisation et de synchronisation du prélèvement ».

Le calcul de l'impôt en France basé sur le double quotient conjugal et familial ferait plutôt appartenir la France aux pays du troisième groupe. Pour ces pays, le mode de prélèvement à la française avec un décalage d'un an pourrait présenter des avantages. Cependant, cette question ne se pose pas dans la mesure où le choix du PAS est irréversible. On ne peut en effet imaginer un pays ayant opté pour le PAS changer de système car cela impliquerait l'abandon de toute rentrée fiscale l'année de la transition.

Les syndicats des salariés sont également inquiets quant au problème de confidentialité posé par une divulgation d'informations fiscales qui seraient transmises aux tiers payeurs (l'employeur pour un salarié). Certes, la LF2017 a prévu un taux neutre similaire à celui appliqué à un célibataire sans enfant, mais si un salarié opte pour ce taux, il devra tous les mois calculer la différence entre le taux neutre et son « vrai » taux moyen puis verser le montant manquant à l'administration fiscale, ce qui sera source d'une importante complexité. Un couple avec une forte différence de revenus imposables peut aussi opter pour deux taux personnalisés. Cette option doit permettre de rendre moins visible auprès de l'employeur le fait que le conjoint ou la conjointe de son salarié dispose d'importants revenus imposables.

Un inconvénient peu mis en avant en raison de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt est celui de l'abandon du délai d'un an pour payer l'IR. En prélevant à la source, l'État ne fait plus crédit et l'impôt est immédiatement redevable. Il s'agit d'une avance de trésorerie et donc d'une hausse fiscale implicite. La perte annuelle de cet avantage est égale au taux d'intérêt nominal. Aujourd'hui, avec des taux d'intérêt nominaux en moyenne autour de 1 %, la hausse d'IR implicite n'est que de 1 %. En revanche, dans le futur, si les taux remontent à des niveaux plus élevés, comme ceux observés dans le passé, par exemple, 4 %, la hausse de l'IR sera de 4 %.

Enfin, la principale pierre d'achoppement que rencontre la mise en place du PAS est celle de l'année blanche (Grandemange, 2011). Concrètement, l'année de mise en place, l'administration fiscale devrait continuer à prélever l'IR avec une année de retard (sur les revenus de l'année 2018, par exemple) et prélever à la source l'IR sur les revenus de l'année en cours (les revenus de l'année 2019, par exemple). Toutefois, il n'est pas envisageable, pour des raisons de trésorerie, de faire payer deux impôts aux ménages l'année de transition. Le gouvernement a alors deux options : faire payer plus tard l'année 2018, mais alors se pose une autre question technique « quand et comment ? », ou renoncer à fiscaliser les revenus de cette année de transition (« année blanche » grâce un crédit d'impôt, appelé « Crédit d'impôt modernisation du recouvrement » – CIMR – qui dispense de payer l'impôt dû sur les revenus 2018). Au niveau individuel, l'année blanche se matérialise dans trois situations :

- Le départ à l'étranger du contribuable : ce dernier ne devra plus rien à l'administration fiscale car son IR aura été prélevé à la source ; il aura bien payé une année de moins d'IR sur son cycle de vie ; il est donc plus riche ;

Grandemange, J.-P., 2011, « Faut-il renoncer à 50 milliards d'euros ? À propos des modalités de passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu », *Revue française de finances publiques*, 116 : 57-67.

- Le départ à la retraite du contribuable : s'il prend sa retraite le 31 décembre 2018, alors en 2019, il paiera l'IR brut sur sa pension de retraite 2019 et sera dispensé de payer l'IR brut sur son salaire 2018. Pour un cadre supérieur avec un salaire élevé, le passage à la retraite peut induire une forte baisse d'IR. Par exemple, s'il doit 30 000 € d'IR au titre de 2018 et 15 000 € d'IR au titre de 2019, il empochera dès 2019, un gain d'année blanche de 15 000 € ;
- Le décès du contribuable : les héritiers n'auront plus à payer l'IR de l'année qui précède le décès de leurs parents, car il aura déjà été prélevé à la source ; le contribuable décédé aura bien payé une année de moins d'IR, ce qui augmente de facto le patrimoine de cycle de vie et donc l'héritage.

L'année blanche pose trois difficultés majeures :

- (1) Des incitations fiscales prévues par la loi pour certaines dépenses (dons, emploi à domicile, etc.) qu'il va falloir maintenir ;
- (2) Une optimisation fiscale qu'il va falloir contenir en continuant à fiscaliser des revenus considérés comme « exceptionnels » ;
- (3) L'adoption du prélèvement à la source est irréversible.

La Loi de finance a maintenu les crédits d'impôts afférents à l'année de transition. Elle a donc opté pour une « super » année blanche : on renonce à fiscaliser les revenus mais les crédits d'impôts sont maintenus⁵. Elle a également inscrit plusieurs dispositifs visant à limiter l'optimisation fiscale en définissant la notion de revenus « non exceptionnels » pour les traitements et salaires, les revenus fonciers, les revenus des indépendants et les revenus des dirigeants. Ces revenus non exceptionnels donnent droit à l'année blanche, ce qui n'est pas le cas des « revenus exceptionnels ». La distinction entre revenus « non exceptionnels » et « exceptionnels » est susceptible de créer d'importants contentieux entre les contribuables et l'administration fiscale. Le montant du Crédit Impôt Modernisation Recouvrement (CIMR) voté dans le cadre de la LF2017 est estimé à environ 75 milliards d'euros. Ce crédit d'impôt signifie que l'administration fiscale annule sa créance sur les contribuables français. Outre les conséquences en termes d'inégalités sociales (*infra*), cette mesure rend l'adoption du PAS irréversible : si le 1^{er} janvier 2020, par exemple, le gouvernement souhaitait revenir en arrière, il devrait renoncer à prélever l'IR à la source pendant une année et attendre 2021 pour prélever avec une année de décalage, soit une perte de recettes fiscales supérieure à 75 milliards d'euros, ce qui est inconcevable.

Aujourd'hui, chaque contribuable paie l'IR net avec une année de décalage. Il peut le verser par tiers ou demander un étalement sur 10 mois. L'entrée en vigueur du PAS va engendrer un nouvel échéancier du prélèvement de l'IR : l'IR brut, c'est-à-dire l'impôt dû avant les crédits d'impôt, sera pour l'essentiel prélevé à la source tandis que les crédits d'impôt⁶ seront reversés avec un décalage d'un an. Il n'y aura pas de « remboursement » à la source et donc pas de prélèvement à la source de l'IR net, c'est-à-dire après réductions d'impôt. On observera deux mouvements financiers :

- (1) Un prélèvement à la source de l'IR brut (tableau 1) : La LF2017 a prévu que pendant les 8 premiers mois de l'année (par exemple, en 2019), le taux moyen (ratio entre IR brut payé et revenu imposable) sera calculé à partir de l'IR payé deux années auparavant (en 2017), puis les 4 derniers mois restant, ce taux sera calculé à partir de l'IR brut payé l'année précédente (en 2018). Au printemps de l'année qui suit celle de la perception du revenu (en 2020), les ménages, qu'ils paient ou non l'IR, auront toujours l'obligation de remplir une déclaration de revenus 2019. Par la suite, un correctif d'IR (à la hausse ou à la baisse) nécessitera une régularisation les mois restants. Pour éviter des correctifs trop importants, le législateur a prévu d'encourager les contribuables à moduler à la hausse dès lors

5.

La Cour des comptes (2012) estime que le maintien de ces dépenses fiscales pour l'année de transition pouvait coûter entre 5 à 10 milliards d'euros supplémentaires.

6.

Le Projet de loi de finance 2018 estime à 7,8 milliards d'euros la dépense fiscale imputable aux crédits d'impôt pour 2018.

Assemblée nationale, 2017, *Annexe au Projet de loi de finance 2018*.

que leur revenu augmente par rapport à l'année précédente. Les contribuables pourront aussi moduler à la baisse, mais tout abus sera sanctionné.

- (2) Un remboursement différé des crédits d'impôts (tableau 2) : le législateur a prévu de verser, au mois de janvier de l'année suivante, une avance de remboursement de 60 % des crédits d'impôt au titre des services à la personne, des frais de garde d'enfant ou des réductions d'impôt pour hébergement en EHPAD, pour les dons et l'investissement dans le logement intermédiaire. Le solde, ce qui inclut aussi tous les autres crédits d'IR, sera remboursé au mois d'août.

Le tableau 3 récapitule l'imbrication du paiement de l'IR brut avec le remboursement des crédits d'impôt. Il n'est pas certain que cette cohabitation de prélèvements et remboursements concernant des années différentes d'imposition contribue à une meilleure compréhension de l'impôt effectivement payé. De plus, la non mensualisation du remboursement de l'ensemble des crédits d'impôt ne facilite pas, pour un ménage, la gestion mensuelle de sa trésorerie. Il n'est pas certain non plus que l'ensemble des nouvelles complexités induites par le PAS améliore le consentement des contribuables à payer l'IR.

Tableau 1. Échéancier de paiement de l'IR brut sur le revenu 2019 avec un prélèvement à la source

Année 2019												
Mois	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Action	IR brut 2017 / Revenu imposable 2017 x revenu mensuel imposable 2019								IR brut 2018 / Revenu imposable 2018 x revenu mensuel imposable 2019			
Année 2020												
Mois	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Action				Déclaration revenu 2019					Règlement du solde éventuel entre IR brut 2019 dû et déjà payé			

Source : auteurs.

Tableau 2. Échéancier du remboursement du crédit d'impôt 2019 avec décalage

Année 2019												
Mois	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Action	Dépenses ouvrant droit à des crédits d'impôt											
Année 2020												
Mois	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Action	Acompte de 60 %			Déclaration revenu 2019				Solde des crédits d'impôt 2019				

Source : auteurs.

Tableau 3. Imbrication du PAS et des crédits d'impôts en 2019 et 2020

Mois	2019	2020
Janvier	PAS sur le revenu mensuel 2019 + Acompte de 60 % de crédit d'impôt 2018	PAS sur le revenu mensuel 2020 + Acompte de 60 % de crédit d'impôt 2019
De février à juillet	PAS sur le revenu mensuel 2019	PAS sur le revenu mensuel 2020
Août	PAS sur le revenu mensuel 2019 + Solde des crédits d'impôt 2018	PAS sur le revenu mensuel 2020 + Solde des crédits d'impôt 2019
De septembre à décembre	PAS sur le revenu mensuel 2019	PAS sur le revenu mensuel 2020 + éventuel correctif sur l'IR 2019

Source : auteurs.

Quelle évaluation peut-on avoir des principaux impacts attendus ?

L'évaluation peut se faire à deux niveaux : *ex ante* (impact à comportements constants) et *ex post* (impact en intégrant les changements de comportements).

Évaluation ex ante

À comportements constants, le changement de chronicité dans la perception de l'impôt sur le revenu a un effet mécanique qui n'est pas neutre ni pour l'État, ni pour les ménages.

Deux questions sont posées :

- Finances publiques : Comment ce changement dans la chronique de perception de l'impôt modifie-t-il les recettes fiscales ?
- Ménages : comment sont-ils impactés par l'année blanche et la hausse fiscale implicite ?

L'année de mise en place, l'administration fiscale percevra donc une part, notée α_{2019} , de l'IR brut dû pour les revenus de l'année 2019 noté IR^*_{2019} . Ce coefficient α_{2019} est égal à 100 % lorsque la synchronisation est parfaite tandis que α_{2019} est inférieur à 100 % lorsque la synchronisation est imparfaite⁷. Par ailleurs, l'administration émettra un avis de non-paiement de l'IR brut dû pour l'année 2018 (CIMR dans la loi de finance 2017).

La perception de recette fiscale (IR_{2019}) pour la première année de mise en place sera donc égale à⁸ :

$$IR_{2019} = \alpha_{2019} \times IR^*_{2019} \text{ au lieu de } IR_{2019} = IR^*_{2018}$$

Si le taux de croissance de l'impôt dû pour l'année 2019 ($g_{2019} = \Delta IR^*_{2019} / IR^*_{2018}$) est inférieur au facteur de non synchronisation ($1 - \alpha_{2019}$), soit le coefficient qui mesure l'incapacité de prélever le bon montant d'impôt à la source, alors il y a une baisse d'environ $(1 - \alpha_{2019}) - g_{2019}$ des recettes d'IR l'année de lancement du prélèvement à la source. Si on suppose que le degré de synchronisation α_{2019} est de 97 % et que la recette fiscale d'IR augmente de 3 % en 2019, alors les recettes fiscales resteront inchangées (voir tableau 4).

Les années suivantes, la situation budgétaire de l'État est différente puisque l'administration prélèvera la part de l'IR qui n'aura pas été prélevée à la source. Ainsi en 2020 (et pour les années suivantes), on aura :

$$IR_{2020} = (1 - \alpha_{2019}) \times IR^*_{2019} + \alpha_{2020} \times IR^*_{2020}$$

En tenant compte de quelques approximations, l'État prélèvera un niveau d'IR plus élevé et égal au taux de croissance nominal de l'IR. Ainsi, si le montant d'IR augmente de 2 % en raison d'une hausse réelle des revenus imposables et de 1 % sous l'effet de l'inflation, la recette fiscale sera accrue de 3 %. Les années suivantes, l'opération sera financièrement toujours gagnante pour l'État dès lors qu'il y aura une croissance nominale de l'IR : l'État prélève plus tôt un IR plus élevé.

Tableau 4. Impact sur la trésorerie de l'État d'un prélèvement à la source

Impôt sur le revenu (IR)	2019	2020	2021	2022
IR sur les revenus de l'année en cours (*)	103	106,1	109,2	112,6
Paiement différé d'un an de l'IR	100	103	106,1	109,2
PAS de l'IR avec synchronisation à 97 %	97 % x 103 ≈ 100	3 % x 103 + 97 % x 106,1 ≈ 106	3 % x 106,1 + 97 % x 109,2 ≈ 109,2	3 % x 109,2 + 97 % x 112,6 ≈ 112,5
Variation recettes fiscales d'IR	0	+ 2,9 %	+ 2,9 %	+ 2,9 %

* base 100 en 2018 et hypothèse d'une croissance nominale des recettes d'IR à 3 %.

7. En pratique, le PAS ne sera pas parfait en raison d'une connaissance tardive du vrai taux moyen d'imposition (voir tableau 1).

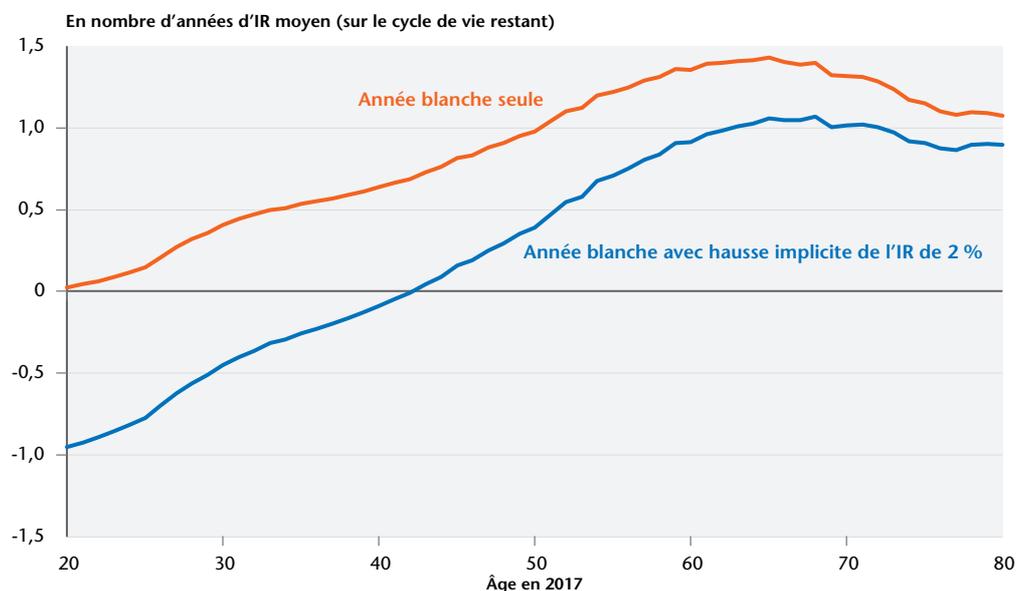
8. Pour simplifier l'exposé, on suppose que l'administration fiscale prélève 100 % de l'IR dû avec une année de décalage

Si l'opération n'est pas neutre pour l'État, elle ne l'est pas non plus pour les ménages, ce qui peut poser un problème d'équité. Les contribuables ayant un revenu imposable en 2018 bénéficient de l'année blanche. En revanche, tous les contribuables (actuels et futurs) devront payer plus tôt leur IR et donc perdront l'avantage financier d'un délai de paiement d'un an.

Le Garrec G. et V. Touzé, 2018, « Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et année de transition : quel impact pour les finances publiques et l'équité intergénérationnelle ? », OFCE Working paper, 20-2018.

L'étude de [Le Garrec et Touzé \(2018\)](#) donne une estimation de ce gain net en fonction de la date de naissance des contribuables. Cette étude utilise les données de l'enquête « Revenu fiscaux et sociaux » 2013 (ERFS) pour estimer le gain de l'année blanche et extrapoler la distribution par âge des montants d'IR en vue d'établir des profils fiscaux par génération. Sur cette base, le PAS (graphique 2) avantagerait fiscalement les générations les plus âgées car elles bénéficieraient beaucoup de l'effet « année blanche » et subiraient peu l'effet « hausse implicite ». 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. Pour les plus jeunes générations, c'est l'effet « hausse implicite » (perte du délai d'un an pour payer l'IR) qui l'emporterait. Pour les générations qui ne paient pas encore l'IR, il n'y a pas d'année blanche et seulement une hausse implicite. Sous l'hypothèse d'une hausse fiscale implicite de 2 % (hypothèse de taux d'intérêt nominal à 2 %), les plus jeunes générations (les moins de 20 ans) 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'IR sur leur cycle de vie restant (graphique 2).

Graphique 2. Gain de la réforme par génération



Sources : [Le Garrec et Touzé \(2018\)](#), Calculs prospectifs réalisés à partir de l'enquête ERFS 2013 et projections démographiques de l'INSEE (2010) avec un scénario de taux d'intérêt nominal de 2 %, de taux d'inflation de 1 % et de taux de croissance nominale de l'IR de 1,5 %.

Par ailleurs, sur le seul critère de l'inégalité intragénérationnelle, l'année blanche est également problématique car l'IR est très fortement concentré par les 10 % les plus riches. En 2011 (tableau 5), ces derniers concentraient 70 % des recettes d'IR tandis que les 3 % les plus riches concentraient à eux seuls près de 48 %. Le crédit d'IR prévu par la LF2017 présente des propriétés similaires de concentration de l'année blanche et de montant de dispense d'IR à payer, ce qui peut paraître particulièrement inégalitaire.

Tableau 5. Concentration de l'IR par décile de revenu et top 3 % (année 2011)

Décile de revenu	Impôt moyen (en euros)	Concentration de l'IR (en %)
D1 – D5 (50 % de la population la moins fortunée)	-135	-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 Lefebvre et Auvigne (2014).

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

Évaluation ex post

La non perception de l'IR restant dû l'année de la transition (IR sur les revenus 2018, avec le report d'un an) peut modifier les comportements car les ménages vont anticiper que leurs revenus 2018 ne seront pas soumis à l'IR.

Dans le cadre de la LF2017, cette évaluation est difficile à réaliser car l'incertitude régnant avec la période électorale 2017 a été grande et l'annonce du report conditionnel d'un an a rendu caduque les tentatives d'optimisation à partir de mai pour l'année 2017. Avec le report en 2019, la question de l'optimisation fiscale se pose également en 2018.

Pour les contribuables, les stratégies d'optimisation sont multiples et reposeront, pour l'essentiel, sur les trois exemples suivants :

1. Retarder jusqu'à la fin décembre son départ à la retraite : en général, le montant de la pension retraite étant inférieur à celui du dernier salaire, il peut être judicieux de travailler quelques mois de plus, car le supplément de revenu engendré (écart entre le salaire et la pension) ne sera pas taxé ;
2. Domicilier fiscalement ses activités professionnelles en France pendant une année : pour un travailleur mobile à l'international et ayant la possibilité de localiser facilement son activité pendant un an en France, il ne paiera pas d'impôt sur le revenu pendant une année ;
3. « Travailler plus » en acceptant des heures supplémentaires : les revenus supplémentaires ne seront pas soumis à l'IR.

Au niveau macroéconomique, l'année blanche peut avoir un effet richesse potentiellement favorable à la consommation tandis que la hausse implicite de l'IR peut avoir en retour un effet revenu défavorable. Quant à l'année blanche, elle engendre une défiscalisation du revenu et donc de plus fortes incitations à créer de la richesse avec d'éventuels effets positifs sur la production potentielle de l'année 2019. Pour évaluer de tels effets, il est possible de se référer à l'expérience naturelle islandaise. En 1987, l'Islande a instauré un PAS. L'étude de Bianchi, Gudmundsson et Zoega (2001) fait référence dans le domaine et s'intéresse aux effets sur l'offre de travail. Elle a essayé d'estimer comment la non imposition à l'IR pendant un an a modifié les comportements. Ils observent ainsi que le nombre de semaines travaillées en 1987 a augmenté de 5,7 % par rapport à la moyenne des années 1986 et 1988. Pour étayer plus précisément l'impact qu'aurait eu la non fiscalisation des revenus du travail en 1987 sur l'offre de travail et évaluer les suppléments de revenus induits, ils calculent sur ces périodes l'élasticité des revenus du travail par rapport aux impôts sur le revenu. Ils évaluent cette élasticité à 0,67. Si on extrapole ce résultat à la France, on trouve qu'une non fiscalisation des revenus pourrait entraîner une hausse de la masse salariale de plus de 3 %. Si cette hausse se traduisait

Bianchi M., B. Gudmundsson et G. Zoega, 2001, « Iceland's Natural Experiment in Supply-Side Economics », *American Economic Review*, 91 (5): 1564-1579.

par une augmentation identique, par exemple, des seules rentrées fiscales liées à la TVA, on observerait un supplément de recettes fiscales d'environ 5 milliards. Bien sûr, il convient d'être prudent sur un tel chiffrage. D'abord parce que la France de 2018-2019 avec un taux de chômage proche de 9 % n'est pas l'Islande de 1986-1987 qui était au plein emploi avec un taux de chômage de 0,7 %. Ensuite parce qu'il est en pratique difficile d'extrapoler ce qu'un tel supplément de revenus entraînerait en termes de comportements et donc en termes de rentrées fiscales.

Pour l'instant, la perspective bénéfique d'une année blanche n'apparaît pas dans les chiffres de la croissance de l'économie française. Pour l'année 2018, le gouvernement avait tablé sur une croissance de 1,9 %. L'INSEE a revu à la baisse en juin 2018 et prévoit désormais 1,7 %, soit un niveau plus faible qu'en 2017, avec un taux de croissance annuelle estimé à 2,2 %. Le gouvernement vient de s'aligner sur ce chiffre pour réviser ses chiffres budgétaires.

Quelles étaient les options possibles ?

L'adoption du prélèvement à la source doit servir l'intérêt général. Il est donc important que le choix de son maintien, son report ou son abandon soit établi à l'issue d'un arbitrage pertinent entre les avantages et les inconvénients engendrés.

Pour le gouvernement, trois options étaient possibles :

1. « Ne rien changer » : Adoption définitive et irréversible du prélèvement à la source après avoir établi avec certitude que les avantages étaient supérieurs aux inconvénients ;
2. « Décaler d'un an » : le gouvernement se laissait encore une année pour arbitrer, pour revoir le projet initial voté dans le cadre de la Loi de finance 2017 et pour éliminer tout risque de *bug* fiscal ;
3. « Abandonner » les avantages étaient jugés trop faibles au regard des inconvénients.

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

Le maintien en l'état du système actuel de prélèvement, assorti d'un étalement⁹ automatique et plus facile du paiement de l'impôt en cas de forte baisse du revenu et une mensualisation généralisée sur 12 mois au lieu de 10, aurait eu le mérite de présenter de nombreux avantages.

Le prélèvement à la source sera mis en place le 1^{er} janvier 2019. La description des avantages et inconvénients peut s'avérer utile pour l'implémentation de la réforme ■

9.

Une procédure de déclaration en ligne existe déjà mais une simplification pourrait consister à autoriser une déclaration sur l'honneur, avec effet immédiat, en amont du changement de situation : par exemple, « je vais être licencié » et « mon revenu baissera d'environ 35 % ». Par la suite, en fonction des documents fournis par le contribuable, l'administration procéderait à une régularisation du dossier.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédacteur en chef du blog et des *Policy briefs* Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moumni (OFCE).

Copyright © 2018 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr  @ofceparis