



RAPPORT SUR LA FISCALITÉ DES MÉNAGES

Établi par

Dominique Lefebvre

Député du Val d'Oise

François Auvigne

Inspecteur général des finances

Présidents du groupe de travail sur la fiscalité des ménages

- AVRIL 2014 -

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	1
INTRODUCTION.....	3
1. « PROGRESSIVITÉ D'ENSEMBLE DE L'IMPOSITION DES REVENUS ET EFFETS DE SEUIL DU SYSTÈME ACTUEL ».....	5
1.1. Diagnostic à plat : un système socio-fiscal redistributif et progressif mais qui est déformé et peu lisible pour le bas de barème, où se concentrent les effets de seuil.....	5
1.1.1. <i>Une approche globale de la progressivité du système socio-fiscal, prenant en compte impôts et prestations, est la plus pertinente pour apprécier les propriétés redistributives du modèle français.....</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>La progressivité de l'imposition des revenus, qui repose essentiellement sur l'impôt sur le revenu, est réelle.....</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>Plus globalement, la cohérence du système socio-fiscal est affectée par l'existence d'effets de seuil multiples et de potentielles désincitations à l'activité qui ont rendu illisible le bas de barème.....</i>	<i>17</i>
1.2. Objectifs et perspectives pour une remise à plat : renforcer l'équité de notre système socio-fiscal, où se combinent et s'entrechoquent les effets des dispositifs sociaux et fiscaux, et s'attaquer prioritairement aux effets de seuil en bas de barème.....	19
1.2.1. <i>Conforter la progressivité d'ensemble du système socio-fiscal et renforcer son équité, ce qui n'implique pas forcément de conduire des réformes globales et peut passer dans un premier temps par des réformes plus ciblées.....</i>	<i>19</i>
1.2.2. <i>Lisser les effets de seuil du système actuel pour accroître l'équité du système fiscal et le consentement de l'impôt.....</i>	<i>23</i>
2. « SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES MODESTES ET INCITATION À L'ACTIVITÉ ».....	26
2.1. Diagnostic à plat : l'empilement des dispositifs et des objectifs poursuivis nuit à l'efficacité et à la lisibilité de ces mesures.....	26
2.1.1. <i>Le soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes repose sur un empilement de dispositifs avec des finalités différentes qui peuvent se percuter.....</i>	<i>26</i>
2.1.2. <i>Les défauts combinés de la PPE et du RSA activité justifient d'envisager une réforme.....</i>	<i>29</i>
2.2. Objectifs et perspectives pour une remise à plat : réorganiser à terme le soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes autour d'un dispositif ciblé d'incitation à l'activité à la sortie des minima sociaux – un RSA activité renforcé – et un dispositif général – un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires.....	31
2.2.1. <i>La remise à plat progressive de ces dispositifs doit viser un système plus simple, plus efficace et mieux organisé, grâce à une clarification de nos objectifs.....</i>	<i>31</i>

2.2.2.	<i>Plusieurs familles de solution sont envisageables pour renforcer rapidement le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes</i>	31
2.2.3.	<i>Un recyclage de la PPE devrait constituer la prochaine étape de simplification du nouveau système de soutien aux bas revenus</i>	35
2.2.4.	<i>Plus largement les interactions complexes entre les multiples dispositifs socio-fiscaux de soutien aux ménages modestes et leurs effets pervers plaident à terme pour une réforme globale du système socio-fiscal</i>	36
3.	« MODERNISATION, SIMPLIFICATION ET AMÉLIORATION DE LA LISIBILITÉ DU PRÉLÈVEMENT »	38
3.1.	Diagnostic à plat : le système de prélèvement s'est modernisé mais reste marqué pour l'IR par un décalage d'un an entre la perception et l'imposition du revenu	38
3.1.1.	<i>Les différents prélèvements sur les ménages font intervenir plusieurs mécanismes de collecte</i>	38
3.1.2.	<i>La gestion du système fiscal continue de se moderniser depuis plusieurs années, notamment pour l'impôt sur le revenu</i>	39
3.1.3.	<i>Le système fiscal reste marqué, s'agissant de l'IR, par un décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt qui peut s'avérer pénalisant pour les contribuables connaissant une chute de revenu</i>	40
3.2.	Objectifs et perspectives pour une remise à plat : la modernisation de la collecte de l'impôt doit se poursuivre, avec ou sans prélèvement à la source	42
3.2.1.	<i>Poursuivre la modernisation et la simplification de la gestion de l'IR pour fluidifier l'impôt pour le contribuable, ce qui peut se faire sans modification du mode de prélèvement</i>	43
3.2.2.	<i>Envisager un changement du mode de prélèvement avec pragmatisme : peser les avantages attendus d'un prélèvement à la source de l'IR au regard des coûts de transition et des enjeux d'acceptabilité et de simplicité</i>	44
	CONCLUSION	50

AVANT-PROPOS

Composé de représentants des groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition, des organisations syndicales¹ et d'un collège d'experts, le groupe de travail sur la fiscalité des ménages s'est livré, depuis son installation par le Premier ministre le 31 janvier 2014, à un exercice de mise à plat de la fiscalité française portant sur les ménages.

Cette mise à plat – inédite – de la fiscalité des ménages s'est effectuée sans tabou dans les questions examinées par le groupe de travail, mais sans la prétention d'atteindre l'exhaustivité par nature impossible sur un tel sujet.

Dans le cadre du périmètre défini par le Premier ministre et d'un calendrier resserré, le groupe de travail a organisé ses travaux suivant trois thématiques, étudiées successivement au cours des séances de travail qui ont réuni la totalité des membres du groupe de travail² :

- ◆ le premier axe porte sur la modernisation, la simplification et l'amélioration de la lisibilité du prélèvement ;
- ◆ le deuxième axe traite de la progressivité globale de l'imposition des revenus et des effets de seuil du système actuel ;
- ◆ le troisième axe enfin concerne le soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes et l'incitation à l'activité.

Le rapport précise les principales exclusions du périmètre d'analyse qui ont été réalisées (notamment la fiscalité indirecte, la redistribution non monétaire, la fiscalité écologique et la fiscalité du patrimoine)³.

Dans un esprit de grande transparence et pour nourrir les travaux, les membres du groupe de travail ont été destinataires d'un dossier documentaire. Les séances, introduites par des présentations de l'administration ou d'experts, se sont poursuivies par des échanges nourris, constructifs et respectueux entre les membres du groupe de travail. Qu'ils soient ici remerciés pour leur constante implication qui montre que des groupes pluralistes, dans leurs origines et dans leurs valeurs, peuvent utilement éclairer le débat public, dresser des perspectives pour l'avenir et contribuer nous l'espérons à ce que la fiscalité soit mieux comprise et mieux acceptée. Nous associons à ces remerciements les administrations⁴ qui ont apporté leur concours à ces réflexions avec un grand professionnalisme.

¹ Les organisations syndicales représentatives sont constituées de la confédération générale du travail (CGT), de la confédération française démocratique du travail (CFDT), de la confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO), de la confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC) et de la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).

² Après l'installation du groupe par le Premier ministre le 31 mars 2014, les membres du groupe de travail se sont réunis successivement le 6 février, le 20 février, le 6 mars, le 20 mars et le 10 avril pour une séance conclusive.

³ M. Jean-Yves Leconte, Mme Claudine Lepage et M. Richard Yung, sénateurs, ont transmis aux présidents du groupe de travail un courrier relatif au mode d'imposition des revenus des Français fiscalement domicilié à l'étranger. Cette question n'a cependant pas pu être abordée par le groupe au vu du temps imparti à ses travaux.

⁴ Les fonctions de rapporteure générale ont été assumées par Véronique Bied-Charreton, directrice de la législation fiscale, le secrétariat des travaux a été assuré par Nathanael Mason-Schuler, inspecteur des finances.

Rapport

Ce rapport vise à rendre compte de l'ensemble des travaux du groupe, que le Gouvernement a souhaité pluraliste et divers, sans nier la diversité des points de vue de ses membres. Pour chacun des thèmes, il présente un diagnostic à plat et met en avant les objectifs et les perspectives que pourrait poursuivre une remise à plat de la fiscalité des ménages, en fonction des choix que le Gouvernement et le Parlement voudront effectuer.

Pour garantir la juste expression des différentes sensibilités politiques ou syndicales représentées au sein du groupe, le rapport reprend *in extenso* en annexe les contributions des membres du groupe. Les dossiers documentaires remis aux membres du groupe de travail sont également annexés au rapport dans ce même esprit de transparence.

Les services de la direction générale des finances publiques et de la direction de la législation fiscale, de la direction générale du Trésor, de la direction du budget et de la direction de la sécurité sociale ont contribué activement à la préparation des travaux du groupe de travail. Les membres du groupe de travail ont également bénéficié d'une présentation des deux experts, M^{me} Hélène Paris, secrétaire générale du Conseil d'analyse économique, et de M. Gilbert Cette, membre du groupe de travail.

INTRODUCTION

« Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les Citoyens, en raison de leurs facultés.

« 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. »

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

Parce qu'elle permet de financer les services publics et la redistribution, la fiscalité est au cœur de la citoyenneté et à la base du pacte social.

Pourquoi évoquer aujourd'hui une remise à plat de la fiscalité française ? Parce que l'impôt paraît aujourd'hui moins compris et donc moins accepté.

Sa compréhension suscite des questions croissantes de la part des contribuables qui n'en perçoivent plus toujours le sens et la justice.

Est-ce l'effet d'un système fiscal devenu, avec le temps et du fait de la sédimentation de mesures fiscales, si complexe, et si peu lisible qu'il pourrait affaiblir le consentement à l'impôt ?

Est-ce aussi une forme de contrecoup ressenti par le ménages, qui, comprennent et demandent que l'on lutte résolument contre les déficits accumulés et creusés par la crise économique, mais ont vu pour ce faire leurs impôts régulièrement augmenter ces dernières années ? Craignent-ils une vis fiscale sans fin, à défaut de perspective sur la sortie de crise et l'évolution de leur pression fiscale ?

Le débat fiscal ne saurait pourtant se réduire au moins-disant fiscal.

Revoir la fiscalité française pour retrouver le sens de l'impôt, avec une fiscalité plus simple, plus juste et plus efficace, prendra du temps mais il est possible de s'y atteler dès maintenant.

Rapport

Par ce travail de mise à plat, ce rapport entend y contribuer résolument. Cette ambition nécessite une lecture sans tabou de l'état de la fiscalité des ménages, dont les points saillants nous paraissent être les suivants. Le système socio-fiscal français, réellement redistributif, souffre aujourd'hui moins d'un manque de progressivité, qui renvoie à d'autres enjeux politiques et sociétaux, que d'une vraie complexité et d'un manque de lisibilité et de cohérence, notamment pour le bas de barème de l'impôt au sens large, où se combinent voire s'entrechoquent les effets des prélèvements et des prestations. S'agissant du revenu de solidarité active, dans sa composante activité, et de la prime pour l'emploi (PPE), le diagnostic montre que la superposition de ces deux dispositifs et la confusion de leurs objectifs imposent une clarification et un recentrage autour de deux priorités politiques majeures : d'une part l'incitation à la reprise d'activité via un RSA activité amélioré ; d'autre part, et de façon clairement distincte, le soutien au pouvoir d'achat des salariés modestes par une nouvelle mesure simple, efficace et lisible. Dès lors, une transformation rapide de la PPE, caractérisée par de médiocres propriétés redistributives et incitatives et un versement décalé dans le temps, s'impose également.

Bien entendu, la remise à plat ne sera pas réalisée d'un seul mouvement. Le rapport ouvre d'ailleurs des chantiers pour le présent comme pour l'avenir. Les réformes, précisément parce qu'elles visent à faire bouger les lignes de la fiscalité française, impliquent nécessairement des transferts entre les contribuables. A un niveau constant de prélèvements obligatoires, elles génèreraient des perdants et des gagnants, au risque d'affaiblir le consentement à l'impôt et la lisibilité des réformes. Or faire des perdants parmi les ménages modestes n'est pas justifiable au regard du principe de justice.

Pour réformer, il faut inscrire la remise à plat dans la durée, en tenant compte de notre trajectoire de redressement des finances publiques et dans le cadre d'une stratégie de baisse progressive des prélèvements obligatoires, en dressant des perspectives et en réalisant les réformes par étapes. Cette réforme fiscale ne serait pas crédible, si elle n'était pas accompagnée d'une action résolue et durable sur les dépenses publiques.

Au total une priorité se dégage nettement de nos travaux, pour agir dès maintenant en faveur des ménages modestes :

- ◆ le bas de barème de l'impôt, au sens large, est devenu illisible, pour les contribuables comme pour les meilleurs spécialistes, et grevé par les effets de seuil qui doivent être atténués pour éviter des ressauts d'imposition brutaux pour les contribuables ;
- ◆ le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes n'est ni suffisamment lisible, ni efficace et nécessite une réforme rapide pour mettre en place un système plus efficace et mieux coordonné ; elle suppose une mesure visible et simple qui pourrait être un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires. Le nouveau système serait alors structuré autour d'un dispositif ciblé d'incitation à l'activité à la sortie des minima sociaux- un RSA activité renforcé - et un dispositif général de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes - un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires.

Le rapport évoque enfin des réformes possibles du mode de collecte de l'impôt pour le rendre plus simple pour les contribuables.

1. « Progressivité d'ensemble de l'imposition des revenus et effets de seuil du système actuel »

1.1. Diagnostic à plat : un système socio-fiscal redistributif et progressif mais qui est déformé et peu lisible pour le bas de barème, où se concentrent les effets de seuil

1.1.1. Une approche globale de la progressivité du système socio-fiscal, prenant en compte impôts et prestations, est la plus pertinente pour apprécier les propriétés redistributives du modèle français

Le principe de progressivité signifie que le taux moyen d'imposition augmente à mesure que le revenu des ménages croît. Toutefois **l'analyse de la progressivité d'ensemble et des propriétés redistributives de notre modèle social ne peut être faite que globalement**. Limitée aux réflexions sur l'architecture des seuls prélèvements (notamment le degré de progressivité, l'étagement du barème), elle ignorerait l'apport décisif des prestations sociales (en particulier les allocations logement), elles-mêmes financées par les prélèvements, à la redistribution des revenus et à la réduction des écarts de niveau de vie entre les ménages. Il convient donc de prendre en compte le système socio-fiscal dans sa globalité avec une approche « impôts et prestations reversées aux ménages ».

Ainsi notre système socio-fiscal assure une redistribution monétaire⁵ importante par le biais de la fiscalité et des prestations⁶ :

- ♦ il parvient à réduire de 40 % les écarts de niveau en vie entre les 10 % des ménages les plus modestes et les 10 % les plus aisés⁷, comme le détaille le dossier documentaire remis au groupe de travail ;
- ♦ il réduit fortement la proportion de ménages aux très faibles niveaux de vie : la proportion de ménages dont le niveau de vie annuel est inférieur à 10 000 € est respectivement de 17 % et 9 % avant et après redistribution.

Au total, les prestations contribuent à près de 60 % à la réduction des inégalités de niveau de vie et les prélèvements à hauteur de 40 % (essentiellement via l'impôt sur le revenu).

Il faut également préciser que cette analyse porte sur la réduction des inégalités de niveau de vie et non des inégalités de patrimoine. S'agissant des inégalités de revenus, des membres du groupe de travail ont précisé que les inégalités de revenus primaires résultent d'abord du chômage et de la précarité davantage que de la distribution initiale des revenus salariaux, dont les écarts tendent à se réduire, et des revenus du capital. La réduction des inégalités ne se limite pas à la politique fiscale et aux dispositifs socio-fiscaux de redistribution mais passe plus largement par une politique économique orientée sur la promotion de l'emploi et la réduction durable du chômage.

⁵ Les conventions méthodologiques sont précisées dans le cadre des dossiers documentaires annexés au rapport et remis aux membres du groupe de travail. Les résultats sont présentés dans la fiche sur la redistribution monétaire opérée par le système socio-fiscal à partir d'analyses réalisées sur la base du modèle de micro-simulation Saphir (DG Trésor).

⁶ Les prestations prises en compte intègrent les allocations logement, les prestations familiales, les minima sociaux et le RSA activité.

⁷ Le système socio-fiscal réduit le rapport inter-décile de 42 %, de 6,1 à 3,5.

Rapport

La redistributivité du système fiscal n'est pas seulement verticale : elle comporte également une dimension horizontale, permettant par exemple une redistribution entre les types de ménages (prise en compte des charges de famille).

Le diagnostic n'a pu intégrer des considérations sur les modalités de prise en compte de l'égalité entre les femmes et les hommes par le système fiscal, sur lesquelles la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale a engagé des travaux.

Dans le temps imparti au groupe du travail, cette question, ainsi que la question plus générale de la place de la famille dans notre système fiscal, n'ont pu être examinées en séance. Néanmoins des membres du groupe du travail ont rappelé leur attachement au système français du quotient conjugal et familial, en rappelant les aménagements déjà réalisés du quotient familial⁸, cependant que d'autres membres défendaient au contraire une individualisation de l'impôt sur le revenu et la mise en place de crédits d'impôt forfaitaires pour charges de famille (en substitution du quotient familial).

Les conditions de mise en œuvre de ces mesures et les transferts de charge fiscale associés n'ont pu être étudiés par le groupe de travail faute de temps. Une individualisation de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire le passage d'une imposition commune des couples mariés ou pacsés à une imposition distincte de chaque conjoint ou partenaires de pacs, supposerait en effet de trancher certains préalables et questions juridiques (condition de rattachement des enfants, prise en compte de l'obligation de secours et de direction matérielle de la famille au sein du mariage, rattachement des revenus non individualisés, rattachement des avantages fiscaux).

1.1.2. La progressivité de l'imposition des revenus, qui repose essentiellement sur l'impôt sur le revenu, est réelle

1.1.2.1. L'imposition des revenus ne constitue pas le seul prélèvement payé par les ménages

Les ménages acquittent différents types de prélèvements obligatoires, comme précisé dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 1 : Les prélèvements obligatoires en France acquittés par les ménages

Le dossier documentaire annexé au rapport comporte un ensemble de fiches descriptives relatives aux prélèvements obligatoires (PO) acquittés par les ménages dont les principaux résultats sont présentés ci-dessous.

On rappellera que l'analyse économique ne distingue pas les prélèvements obligatoires selon les redevables légaux mais selon les assiettes taxées (consommation, travail, capital).

Le total des prélèvements obligatoires en France atteignait 913,5 Md€ en 2012, soit 45,0 % du PIB. Il

⁸ Le plafond de l'avantage fiscal procuré par chaque demi-part d'enfant à charge s'élève à 1 500 € à compter de l'imposition des revenus de l'année 2013.

Rapport

comprend l'ensemble des impôts et cotisations sociales prélevés par les administrations publiques et les institutions européennes⁹. Il se décompose en impositions directes (comme l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la CSG) qui représentent un peu plus d'un tiers des PO, en impôts indirects (comme la TVA et les accises) qui en constituent le quart, tandis que les cotisations sociales s'élèvent à près de 40 % du total.

On considère que les ménages acquittent plus du tiers des prélèvements obligatoires (36,1 %), tandis que les entreprises installées en France acquittent un peu moins d'un tiers des prélèvements (31,3 %). Les impôts indirects, qui représentent environ 25 % des prélèvements, ne sont, en comptabilité nationale, conventionnellement payés ni par les ménages, ni par les entreprises.

Répartition des prélèvements obligatoires par secteur en 2012

	En Md€	En % du total	En % du PIB
Prélèvements obligatoires payés par les ménages	329,6	36,1%	16,2%
Prélèvements obligatoires payés par les entreprises	285,9	31,3%	14,1%
Prélèvements obligatoires payés par les administrations publiques	65,8	7,2%	3,2%
Prélèvements obligatoires payés par le reste du monde	5,0	0,6%	0,2%
Impôts indirects	227,1	24,9%	11,2%
Total des prélèvements obligatoires	913,5	100,0%	45,0%

Source : Insee, comptes nationaux, calculs DG Trésor. Dossier documentaire du groupe.

Ces prélèvements sont destinés à plusieurs types d'administrations publiques, finançant ainsi des politiques publiques différentes. L'Etat perçoit notamment l'IR (2,9 % du PIB), l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF : 0,2 % du PIB) ainsi que les droits de mutation à titre gratuit (DMTG : 0,4 % du PIB). Les administrations de sécurité sociale (ASSO) perçoivent quant à elles la CSG (4,5 % du PIB), les cotisations sociales à la charge des salariés et des entreprises individuelles (5,6 % du PIB), la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS : 0,3 % du PIB) et l'essentiel des prélèvements sociaux (0,5 % du PIB pour les prélèvements sociaux issus du capital). Les administrations publiques locales (APUL) se voient attribuer la taxe d'habitation (TH : 0,8 % du PIB) ainsi que la taxe sur le foncier bâti (0,8 % du PIB pour la part estimée acquittée par les ménages).

Toutefois ce concept de PO direct sur les ménages ne tient pas compte de l'incidence économique de la fiscalité. Les impôts indirects ne sont conventionnellement attribués à aucun acteur économique, même s'ils sont acquittés en grande partie par les ménages consommateurs. En outre il n'est pas tenu compte des contreparties qui peuvent exister pour certains prélèvements, dont les cotisations sociales.

Sous ces limites méthodologiques, la part des prélèvements acquittée par les ménages a crû depuis la fin des années 1980, au détriment notamment du poids de la fiscalité indirecte ; la part des impôts reposant sur les entreprises étant restée globalement stable sur cette période. Cette tendance s'explique dans un premier temps par un effet « dénominateur » puisque l'ensemble des prélèvements obligatoires a crû, en valeur, plus rapidement que les impôts indirects. Cette évolution est également en lien avec la création en 1991 de la CSG et sa montée en charge depuis lors.

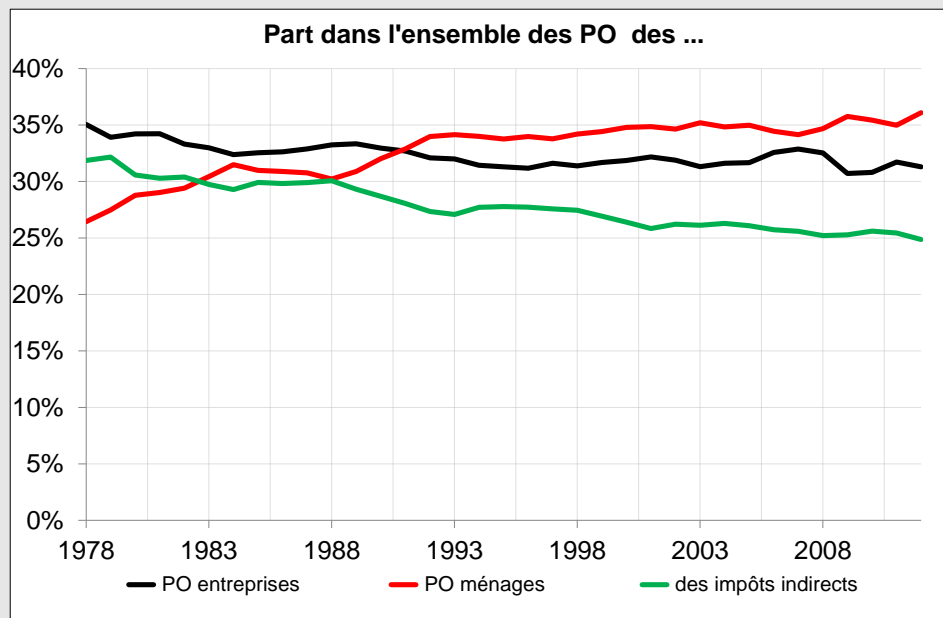
Elle est à rapprocher de la tendance générale à la hausse des dépenses sociales, liée notamment au vieillissement de la population, en particulier à l'augmentation des dépenses consacrées aux risques vieillesse et santé. Les pensions de retraites sont passées de 9,7 % du PIB en 1981 à 13,7 % en 2011. Les dépenses publiques de santé, qui s'établissaient à 6,8 % du PIB en 1981, en représentent 8,3 % en 2011.

⁹ Avec une déduction des impôts et des cotisations non recouverts. Les prélèvements obligatoires sont calculés à partir des données de comptabilité nationale.

Rapport

Par ailleurs, outre les effets de composition au sein des prélèvements obligatoires, les impôts indirects ont progressé moins rapidement que l'activité : cette diminution s'explique notamment par l'évolution de la structure des taux de TVA.

Evolution de la répartition des prélèvements obligatoires par secteur



Source : INSEE, comptes nationaux, calculs DG Trésor. Dossier documentaire du groupe.

Compte-tenu des délais et de notre champ d'analyse, les travaux du groupe de travail n'ont porté que sur l'imposition des revenus des ménages, notamment l'impôt sur le revenu (IR) et la contribution sociale généralisée (CSG).

On se gardera d'oublier que les ménages supportent d'autres prélèvements, notamment indirects, qui sont *in fine* payés en grande partie par les ménages consommateurs, sur le patrimoine ou locaux ou écologiques.

Au total, tous les ménages paient de l'impôt, au moins la TVA.

Encadré 2 : Les effets de la TVA sur les ménages

Les inégalités et la redistribution étant mesurées en termes de revenu disponible, la TVA n'a pas d'impact direct sur les indicateurs standards d'inégalité. De ce point de vue, on ne peut pas considérer qu'elle a des effets redistributifs : sa charge pour chaque ménage varie en proportion du choix du niveau et de la structure de sa consommation.

En moyenne, la TVA payée par un ménage augmente en absolu avec le niveau de vie car les dépenses de consommation croissent avec le revenu. Comme le taux d'épargne des plus aisés est en moyenne plus élevé, elle représente une part moindre de leur revenu.

Néanmoins, le taux de 5,5 % porte essentiellement sur les produits de première nécessité qui représentent une part plus importante du panier de consommation des plus pauvres. Cela conduit à introduire une légère progression du taux effectif moyen de TVA sur la consommation en fonction du décile de revenus.

Ses effets anti-redistributifs supposés sont mal connus et devraient être davantage étudiés. Des

membres du groupe de travail ont souligné que la TVA serait par principe régressive et anti-redistributive, cependant que d'autres ont précisé que sa régressivité ne serait observée que pour le dernier décile (dont le taux d'épargne est très supérieur), rappelant en outre que cet impôt n'a pas pour finalité la redistribution mais le rendement budgétaire afin de financer les services publics qui concourent à la redistribution.

Ces discussions soulignent le besoin de conduire des études approfondies sur les effets de la TVA sur les ménages pour poursuivre le travail de mise à plat de la fiscalité.

La fiscalité directe locale, par exemple pour la taxe d'habitation, repose sur une valeur théorique des locaux d'habitation¹⁰ qui constitue une mesure de la capacité contributive sans lien direct avec le revenu. Toutefois de nombreux allègements ou exonérations en fonction du revenu sont applicables pour la taxe d'habitation (ou la taxe foncière) et allègent la fiscalité locale pour les ménages modestes. Au total 42 % des ménages bénéficient d'un allègement de taxe d'habitation pour leur résidence principale.

1.1.2.2. La progressivité de l'imposition des revenus est réelle

Sur le plan strict des prélèvements, la progressivité de l'imposition des revenus repose essentiellement sur l'impôt sur le revenu, fortement concentré sur le haut de la distribution des revenus, mais dont le produit et l'assiette sont plus réduits que pour la contribution sociale généralisée (CSG). **Ainsi le dernier décile de revenu, soit les 10 % des foyers fiscaux les plus riches, acquitte 70 % de l'IR pour 34 % du revenu imposable** (cf. les tableaux ci-dessous). Toutefois dans les comparaisons internationales, l'IR français pèse relativement moins dans le PIB, du fait de l'existence d'une double imposition des revenus (CSG et IR) et de la grande concentration de l'IR qui n'est acquitté que par la moitié des foyers imposables¹¹.

La CSG, du fait de son caractère proportionnel, n'est pas un prélèvement progressif. Toutefois son absence de progressivité est atténuée sous l'effet des taux minorés pour la CSG sur les revenus de remplacement et de taux plus élevés sur les produits de placement et les revenus du patrimoine dont la distribution est elle-même plus concentrée sur les hautes tranches du barème de l'IR. Par ailleurs, la CSG comporte davantage de propriétés redistributives que les cotisations sociales puisqu'elle repose sur une assiette plus large que la masse salariale et intègre les revenus du capital.

Au total, la **consolidation de l'ensemble IR – CSG**, à laquelle les membres du groupe de travail ont souhaité procéder, présente un haut degré de progressivité (cf. tableau suivant), **bien que la CSG présente un caractère proportionnel et un rendement supérieur à l'IR. La consolidation de l'IR et de la CSG montre que l'ensemble est réellement progressif : en effet le dernier décile (3,6 M de foyers imposables détenant 34 % du revenu imposable) concentre la moitié de l'imposition consolidée IR-CSG.**

¹⁰ La taxe d'habitation est assise sur la valeur locative cadastrale des locaux d'habitation.

¹¹ En 2012 (imposition des revenus 2011), sur les 36,4 M de foyers fiscaux, 18,1 M ont été imposés, soit 49,8 %. Le nombre de foyers imposables a suivi une diminution tendancielle : en 1983 il était de 64 %, il chute fortement en 1987 à 51 %, passe une première fois sous la barre de 50 % en 1997 (49 %) et se stabiliser autour de ce niveau.

Rapport

Répartition par décile de revenu imposable de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée

Borne inférieure du revenu imposable (€)	Borne supérieure du revenu imposable (€)	Nombre de contribuables	Revenu imposable		Impôt sur le revenu		CSG simulée ¹²		Impôt sur le revenu et CSG	
			Md€	%	Md€	%	Md€	%	Md€	%
0	3 303	3 582 359	2,4	0 %	-0,04	0 %	0,3	0 %	0,3	0 %
3 303	8 153	3 610 733	21,6	3 %	-0,41	-1 %	1,1	2 %	0,7	1 %
8 153	11 446	3 644 061	35,9	4 %	-0,67	-1 %	2,2	3 %	1,5	1 %
11 446	14 303	3 654 117	47,3	6 %	-0,32	-1 %	3,9	5 %	3,5	3 %
14 303	17 092	3 620 963	56,7	7 %	0,95	2 %	4,8	6 %	5,8	4 %
17 092	20 732	3 592 892	67,6	8 %	1,76	3 %	6,0	8 %	7,7	6 %
20 732	26 288	3 633 289	85,3	10 %	2,85	5 %	7,8	10 %	10,7	8 %
26 288	33 632	3 630 599	107,8	13 %	4,58	8 %	9,9	13 %	14,5	11 %
33 632	47 030	3 619 048	142,7	17 %	8,37	15 %	13,2	18 %	21,6	16 %
47 030		3 642 875	286,6	34 %	39,30	70 %	25,5	34 %	64,8	49 %
Total		36 230 936	854,0	100 %	56,37	100 %	74,7	100 %	131,1	100 %

Source : Direction de la législation fiscale. Fichier échantillon définitif des revenus 2011. Dossier documentaire.

¹² Le montant de CSG est reconstitué à partir des déclarations de revenus déposées au titre de l'impôt sur le revenu. Il est déterminé sur une assiette reconstituée hors revenus exonérés d'IR et hors plus-values immobilières. Il n'intègre pas la CSG perçue au titre des activités non salariées (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux et bénéfices agricoles). La CSG reconstituée représente 88% de la CSG constatée en 2011.

Rapport

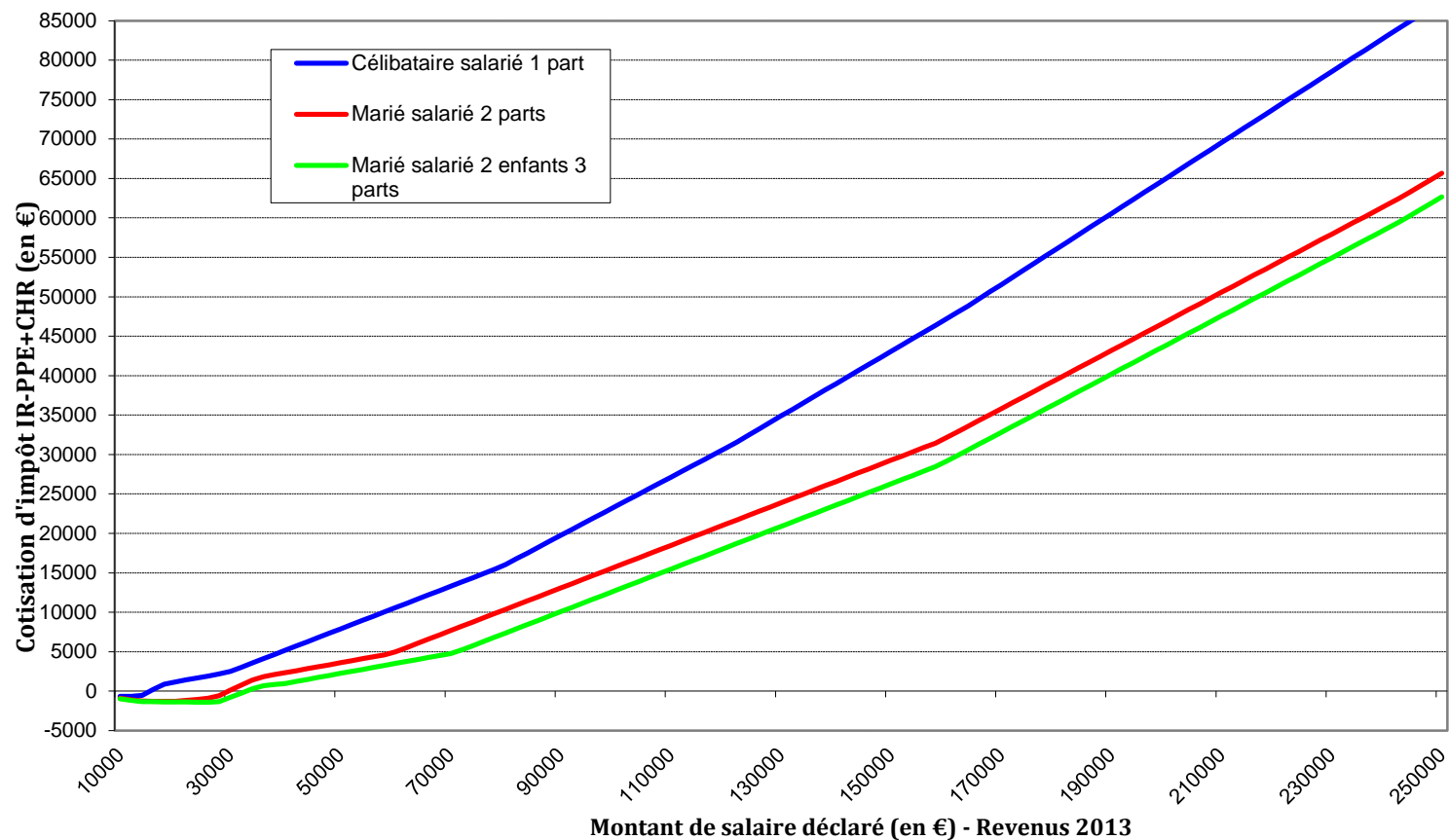
Répartition du dernier décile par centile de revenu imposable de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée

Borne inférieure du revenu imposable	Borne supérieure du revenu imposable	Nombre de contribuables	Revenu imposable		Impôt sur le revenu		CSG simulée		Impôt sur le revenu et CSG	
			Md€	%	Md€	%	Md€	%	Md€	%
47 030	49 195	364 288	17,5	6 %	1,2	3 %	1,6	6 %	2,8	4 %
49 195	51 652	364 288	18,4	6 %	1,3	3 %	1,7	7 %	3,0	5 %
51 652	54 484	364 288	19,3	7 %	1,5	4 %	1,8	7 %	3,2	5 %
54 484	57 910	364 288	20,5	7 %	1,6	4 %	1,9	7 %	3,5	5 %
57 910	62 326	364 288	21,9	8 %	1,9	5 %	2,0	8 %	3,9	6 %
62 326	68 060	364 288	23,7	8 %	2,2	6 %	2,2	9 %	4,4	7 %
68 060	76 412	364 288	26,2	9 %	2,7	7 %	2,4	9 %	5,1	8 %
76 412	89 764	364 288	30,0	10 %	3,6	9 %	2,7	11 %	6,3	10 %
89 764	118 491	364 288	37,1	13 %	5,4	14 %	3,3	13 %	8,7	13 %
118 491		364 288	72,1	25 %	17,9	45 %	6,1	24 %	23,9	37 %
Total		3 642 875	286,6	100 %	39,3	100 %	25,5	100 %	64,8	100 %

Source : Direction de la législation fiscale. Fichier échantillon définitif des revenus 2011. Dossier documentaire.

Rapport

Cotisation IR diminuée de la PPE et majorée de la contribution sur les hauts revenus



Source : Direction de la législation fiscale. Dossier documentaire¹³.

¹³ L'analyse de la progressivité globale de l'ensemble impôt sur le revenu (IR), prime pour l'emploi (PPE) et contribution hauts revenus (CHR) pour les revenus d'activités des salariés est présentée sous la forme des graphiques suivants à partir de cas-types (célibataire, couples mariés, couples mariés avec 2 enfants).

1.1.2.3. La progressivité du système fiscal connaît des atténuations à tous les niveaux de la distribution des revenus et des imperfections au milieu de la distribution des revenus en raison d'effets de seuil

1.1.2.3.1. Les limites à la progressivité ont fait l'objet de mesures récentes, notamment pour le haut de barème

Les éléments de diagnostic discutés au sein du groupe de travail mettent en lumière les limites de la progressivité le long de la distribution des revenus, mais pour des raisons très différentes.

En bas de la distribution des revenus, les prélèvements fiscaux assis sur le revenu ont un caractère proportionnel puisqu'ils sont constitués essentiellement de la CSG¹⁴, les foyers étant non imposables à l'IR compte-tenu du barème de l'impôt. La CSG contient toutefois des éléments de progressivité du fait de l'existence d'exonérations et de taux réduits au sein des revenus de remplacement sous condition de ressources (pensions ; allocations de chômage). Toutefois la progressivité en bas de la distribution des revenus doit s'appréhender globalement et prendre en compte les prestations versées par le système socio-fiscal qui contribuent de façon déterminante à la redistribution (cf. les développements ci-dessus).

Pour l'ensemble des niveaux de revenus et, en particulier, en haut de la distribution des revenus, la progressivité des taux moyens d'imposition est atténuée par plusieurs facteurs.

En premier lieu la **composition des revenus des contribuables**, à partir du dernier décile, comporte une fraction plus importante de revenus du patrimoine¹⁵ ; or les revenus du patrimoine sont soumis à une fiscalité hétérogène avec une fiscalité relativement élevée dans le régime de droit commun mais des régimes dérogatoires favorables liés à certains types de revenus (plus-values mobilières et immobilières) ou à un mode de détention (épargne réglementée, PEA, assurance-vie). Les revenus du capital sont davantage soumis aux prélèvements sociaux¹⁶ que les revenus du travail.

¹⁴ La CSG contient toutefois des éléments de progressivité avec l'existence d'exonération et de taux réduits au sein des revenus de remplacement sous condition de ressources et de non imposable (pensions ; allocations de chômage).

¹⁵ La proportion de revenus du patrimoine augmente globalement avec le revenu initial, et ce, tout particulièrement en haut de la distribution. Elle représente entre 4 et 6 % des revenus initiaux des ménages des 8 déciles centraux, et 14 % des revenus du dernier décile (soit plus du double de leur part dans les revenus du 9^{ème} décile).

¹⁶ Dans la sphère non fiscale, les revenus du capital ne font pas l'objet de cotisations sociales contributives ou non contributives, à la différence des revenus d'activité.

Rapport

En second lieu, **l'existence de dépenses fiscales réduit l'assiette de l'IR ou le montant de l'impôt**. Du fait de la progressivité de l'IR, les dépenses fiscales qui prennent la forme d'exonérations, de déductions du revenu global ou d'abattements procurent un avantage croissant avec le revenu et réduisent l'effet de la progressivité de l'impôt. A l'inverse, les dépenses fiscales prenant la forme de réduction ou de crédit d'impôt réduisent la cotisation d'impôt résultant de l'application du barème sans porter directement atteinte à la progressivité de l'impôt. Toutefois, l'effet des réductions et crédits d'impôt est atténué par le plafonnement global des avantages fiscaux.

Encadré 3 : Les dépenses fiscales en faveur des ménages

La préparation du projet de loi de finances pour 2015 sera l'occasion de poursuivre la démarche, engagée pour le PLF 2014, d'évaluation des dépenses fiscales dans un objectif de simplification et de rationalisation, en particulier pour les dispositifs jugés les moins efficaces ou efficients.

Les dépenses fiscales en faveur des ménages sur l'impôt sur le revenu représentent près de 35 Md€ d'efforts publics

A des fins d'incitation économique ou d'équité sociale, les règles d'imposition ont toujours connu des dérogations afin d'alléger la charge fiscale de certaines catégories de contribuables ou d'opérations. Ces régimes fiscaux dérogatoires représentent des charges pour le budget de l'Etat, au même titre que les dépenses budgétaires.

Les dépenses fiscales (aussi appelées « niches fiscales ») s'analysent comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français ». Toute mesure impliquant une perte de recettes pour le budget de l'Etat n'est donc pas une dépense fiscale : qualifier une mesure de « dépense fiscale » suppose de se référer à une législation de base à laquelle elle dérogerait.

Les dépenses fiscales prennent des formes variées :

- la réduction d'impôt (RI) diminue le montant de l'impôt (p.e. RI pour services à la personne) ;
- le crédit d'impôt (CI) est également une somme venant diminuer l'impôt mais, à la différence d'une RI, si cette somme est supérieure à l'impôt dû, la différence est remboursée au contribuable (p.e. prime pour l'emploi) ;
- l'exonération consiste à soustraire à l'impôt des éléments de son assiette (p.e. exonération des allocations familiales) ;
- l'abattement consiste à ne soumettre à l'impôt qu'une fraction d'un élément de son assiette (p.e. abattement de 10% sur les pensions) ;
- le taux réduit d'imposition (p.e. prélèvement forfaitaire libératoire de 7,5% pour l'assurance-vie) ;
- d'autres dispositifs, par exemple une demi-part de quotient familial dérogatoire, telle celle accordée aux vieux parents (l'impôt est calculé de manière avantageuse).

Le plafonnement global limite l'avantage en impôt cumulé retiré de plusieurs dispositifs incitatifs

Afin d'éviter que le cumul d'avantages fiscaux ne réduise la progressivité de l'impôt sur le revenu au-delà de ce que peut justifier l'objectif d'intérêt général propre à chaque avantage, un plafonnement global des avantages fiscaux à caractère incitatif ou liés à un investissement a été mis en place à compter de l'imposition des revenus de l'année 2009 par l'article 91 de la loi de finances pour 2009. En vertu de ce mécanisme, le montant cumulé de ces avantages fiscaux ne peut pas procurer une

Rapport

réduction du montant de l'impôt sur le revenu supérieure à une certaine somme. La fraction des avantages fiscaux dépassant ce plafond est perdue pour le contribuable.

Le plafonnement global a connu plusieurs modifications depuis 2009. Initialement fixé à 25 000 € majorés de 10 % du montant du revenu imposable, ce plafonnement a été progressivement réduit. Le plafond est aujourd'hui égal à 10 000 €. Il est cependant majoré à 18 000 € pour les avantages fiscaux liés aux investissements outre-mer ainsi qu'aux souscriptions au capital de sociétés de financement du cinéma et de l'audiovisuel (SOFICA).

Le plafonnement global vise avant tout à éviter que les contribuables ne réduisent exagérément, en multipliant le recours aux niches fiscales, le montant de leur impôt. Il contribue donc indirectement à limiter le coût des niches fiscales.

Le bénéfice net des dépenses fiscales est réparti sur l'ensemble de la distribution des revenus

Les effets des dépenses fiscales varient selon le niveau de revenu des ménages, même si l'ensemble des ménages bénéficient des niches, quel que soit le décile de revenus auxquels ils appartiennent. Le bénéfice que les ménages tirent des dépenses fiscales est ainsi globalement proportionnel à leur revenu. Apprécié en valeur absolue, il augmente avec le niveau de revenu : 36% du total des niches (hors revenus exonérés) bénéficient aux contribuables appartenant au dernier décile de la répartition des revenus. Du fait de la progressivité de l'IR, c'est particulièrement le cas pour les dépenses fiscales réduisant l'assiette de l'impôt, procurant un bénéfice croissant avec le niveau de revenu. A l'inverse, les réductions et crédits d'impôt, qui procurent un avantage dont le montant est indépendant du revenu¹⁷, ne présentent pas cette caractéristique.

Enfin, la **déductibilité partielle de la CSG**, qui réduit l'assiette de l'IR, a des effets complexes (cf. l'encadré *infra*).

Encadré 4 : Les effets complexes de la déductibilité partielle de la CSG de l'assiette de l'impôt sur le revenu

La contribution sociale généralisée (CSG), créée par la loi de finances pour 1991 et affectée au financement de la sécurité sociale, est progressivement montée en puissance. Aujourd'hui, la CSG est partiellement déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu. La part déductible dépend de la catégorie de revenu, comme précisé ci-dessous.

Les différents taux de CSG

Type de CSG	Taux de CSG	Taux de CSG déductible	Taux de CSG non déductible
Revenus d'activité	7,5 %	5,1 %	2,4 %
Revenus de remplacement - pensions (taux plein)	6,6 %	4,2 %	2,4 %
Revenus de remplacement - chômage (taux plein)	6,2 %	3,8 %	2,4 %
Revenus de remplacement - pensions ou chômage (taux réduit)	3,8 %	3,8 %	0,0 %
Capital	8,2 %	5,1 %	3,1 %

¹⁷ Le revenu n'est pas pris en compte sauf exceptions : ainsi le calcul de la PPE tient compte du revenu d'activité ; certains crédits d'impôt sont réservés aux ménages modestes et moyens (PPE, crédit d'impôt développement durable dans certaines situations).

La déductibilité de la CSG conduit à une moindre recette d'impôt sur le revenu estimée à 10,5 Md€ en 2013 par rapport à une situation où aucune CSG ne serait déduite de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Du fait de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu, l'économie d'impôt liée à la déductibilité de la CSG est croissante avec le revenu. La baisse de taux moyen est la plus forte pour les foyers du dernier décile de revenu déclaré par unité de consommation (il diminue de 1,1 point dans ce cas).

Cependant, l'économie d'impôt liée à la déductibilité de la CSG est plus importante en part du revenu pour les contribuables situés au milieu de la distribution des revenus, à la limite de l'imposabilité à l'IR, que pour les suivants, du fait de l'interaction entre la prime pour l'emploi, la décote et les seuils de non-imposabilité.

Cette évaluation ne tient compte que de l'effet direct sur l'impôt sur le revenu. En effet, la CSG non déductible est intégrée dans le revenu fiscal de référence (RFR). Or celui-ci sert au calcul de certaines prestations sociales (les allocations logement et les prestations familiales sous condition de ressources notamment) et à l'éligibilité à plusieurs dispositifs de dégrèvement ou d'exonération de taxes locales (taxe d'habitation, taxe foncière). Enfin le taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement est accordé sous condition de non-imposabilité.

Des mesures récentes en matière de fiscalité des ménages sont allées dans le sens d'un renforcement de la progressivité de l'imposition des revenus.

Il s'agit principalement de l'application du barème de l'impôt sur le revenu aux intérêts, aux dividendes et aux gains de cession de valeurs mobilières, de l'abaissement du plafond du quotient familial (l'avantage fiscal est désormais limité à 1 500 € par demi-part supplémentaire), de la baisse de la déductibilité de la CSG sur les revenus du capital (de 5,8 à 5,1 points), de la création d'une tranche à 45 % et du maintien de la contribution exceptionnelle pour les hauts revenus créée en 2011, de l'abaissement du plafonnement global des avantages fiscaux tirés des niches fiscales à 10 000 €, de la diminution du plafond de l'abattement pour frais professionnels et des différentes mesures d'élargissement de l'assiette de l'IR.

1.1.2.3.2. La progressivité est cependant déformée au milieu de la distribution des revenus

Au milieu de la distribution des revenus, la progressivité de l'imposition des revenus est imparfaite au sens où elle ne suit pas une trajectoire linéaire du fait de la décote de l'impôt sur le revenu et de l'existence d'effets de seuil.

Le franchissement d'un seuil peut provoquer des ressauts d'imposition pour certains ménages aux revenus moyens ou à la perte de certains allègements fiscaux et conduire à une baisse du revenu disponible (cf. ci-dessous).

Ainsi si globalement la progressivité de l'imposition des revenus est assurée, l'examen de situations particulières montre **l'existence d'effets de seuil, qui combinent des phénomènes fiscaux et sociaux.** Ces difficultés dépassent la seule sphère fiscale et concernent l'ensemble du système socio-fiscal. L'amélioration de la progressivité de l'imposition des ménages pourrait passer aujourd'hui prioritairement par l'atténuation de ces effets de seuil, ce qui a conduit le groupe à y consacrer une large part de ses travaux pour identifier les voies d'une progressivité plus linéaire de l'imposition des revenus et renforcer l'équité de l'imposition des ménages.

1.1.3. Plus globalement, la cohérence du système socio-fiscal est affectée par l'existence d'effets de seuil multiples et de potentielles désincitations à l'activité qui ont rendu illisible le bas de barème

1.1.3.1. Les effets de seuil globaux sont générés par les interactions complexes entre les prestations et les prélèvements

L'appréciation de la cohérence du système socio-fiscal est complexe puisqu'il faut tenir compte des interactions nombreuses entre d'une part une multitude de prestations, qui peuvent être versées sous condition de ressources ou de statut et dépendre des configurations familiales, et d'autre part les différents prélèvements acquittés par les ménages.

En faisant « système » des prestations et des impositions, on peut apprécier la progressivité et la cohérence d'ensemble du système :

- ♦ ses **propriétés redistributives** dépendent de sa capacité à réduire par des transferts monétaires (impôts et prestations) les écarts de niveau de vie, comme nous l'avons présenté ci-dessus ;
- ♦ ses **propriétés incitatives** reposent sur sa capacité à assurer une progression du revenu disponible selon une trajectoire régulière, sans ressauts d'imposition et effets de seuil, pour fournir des incitations continues à l'activité. **On peut ainsi mesurer pour un revenu donné, la part des revenus supplémentaires qui sera captée par le système socio-fiscal¹⁸, intégrant l'effet des prestations sociales et des prélèvements.** Les évaluations menées montrent les évolutions erratiques de la progressivité en bas de la distribution des revenus suivant les configurations familiales et les niveaux de revenu. Ces éléments sont développés au point 2.2.4. ci-après et sont présentés dans le dossier documentaire figurant en annexe.

Ces interactions complexes peuvent ainsi être à l'origine d'effets de seuil et de ressauts d'imposition en bas et au milieu de la distribution des revenus du fait de l'articulation des prestations sociales décroissantes avec les ressources (effet des aides au logement notamment) et des dispositifs fiscaux en bas de barème (entrée dans le barème de l'impôt sur le revenu, modalités d'attribution de certains allègements fiscaux, cf. ci-dessous).

Ces analyses, même robustes, sont nécessairement toujours partielles et ne tiennent compte que des principales prestations monétaires, **sans intégration des droits connexes, extrêmement variables, et des aides sociales locales ou des prestations versées en nature aux ménages** (en matière par exemple de santé et d'éducation), en raison du choix du contrefactuel¹⁹. Pour faciliter le pilotage de toutes réformes fiscales, il convient d'améliorer l'appréhension globale du système socio-fiscal pour améliorer la compréhension des interactions entre prélèvements et prestations, en améliorant notre connaissance du fonctionnement des aides locales et des droits connexes. La redistribution non monétaire doit pouvoir également être mieux appréhendée.

¹⁸ Le dossier documentaire comporte dans les fiches relatives aux liens entre revenus disponibles et revenus d'activité des tableaux présentant la décomposition du revenu disponible suivant plusieurs configurations familiales et pour différents niveaux de salaires. Ils indiquent aussi, pour illustrer les incitations à l'augmentation de l'activité, la hausse de revenu obtenue en gagnant 100 € de revenu brut supplémentaire et les effets sur les prestations et les prélèvements.

¹⁹ Pour évaluer de façon pertinente la redistribution effectivement opérée par le système français d'assurance maladie, il faudrait définir le contrefactuel, c'est-à-dire la situation en l'absence de ce système : on peut difficilement envisager qu'il n'y aurait aucune assurance maladie. Il pourrait y avoir un système entièrement privé,

1.1.3.2. La déformation de la progressivité de l'IR en bas de barème et les effets de seuil fiscaux s'expliquent par la superposition de dispositifs spécifiques en bas de barème, résultats d'une sédimentation historique

L'entrée dans le barème de l'impôt sur le revenu est peu lisible pour les ménages. La décote déforme le barème progressif pour les contribuables faiblement imposables.

Instituée en 1981 pour retarder l'entrée dans le barème de l'IR des célibataires, la décote a été conçue comme le pendant du quotient familial pour les couples. En 1986, la décote a été étendue aux couples, sans doublement de son montant, afin d'alléger leur impôt. Aujourd'hui, 12 millions de foyers en bénéficient pour un coût de 2 Md€. **Si la décote a l'avantage de retarder l'entrée dans le barème de l'IR, elle a aussi pour corollaire une entrée plus brutale dans l'imposition à un taux marginal plus élevé** (cf. annexes techniques).

Ainsi le seuil d'entrée effective dans le barème de l'IR est distinct du seuil de la première tranche à 5,5 % (cette dernière s'applique normalement pour un revenu imposable annuel dépassant 6 011 € pour un célibataire, 12 022 € pour un couple et 15 028 € pour un couple avec un enfant). Du fait de la décote et du seuil de mise en recouvrement, le premier revenu net réellement imposable est de 12 353 € pour des personnes célibataires et 21 928 € pour les couples avec un enfant²⁰, soit des niveaux proches ou supérieurs à celui du seuil d'application de la tranche à 14 %.

Les modalités d'attribution d'un certain nombre d'allègements fiscaux ou sociaux concentrés sur les ménages susceptibles de bénéficier de la décote, peuvent induire des ressauts d'imposition. Ils sont provoqués par le franchissement d'une barrière, qui peut s'exprimer en seuil d'imposabilité à l'impôt sur le revenu, en seuil de revenu fiscal de référence ou en cotisation d'impôt dû, et peuvent entraîner une perte de pouvoir d'achat significative, d'autant plus que les dispositifs concernés peuvent retenir un seuil commun.

Ces effets de seuil sont diffus et peuvent se cumuler :

- ◆ en **bas de barème de l'IR**, plusieurs dispositifs déforment le barème progressif et sont à l'origine d'effets de seuil (abattement pour les personnes âgées ou invalides, seuil de mise en recouvrement), bien que cette sédimentation, pour chacun de ses dispositifs, trouve des explications historiques ;
- ◆ le caractère progressif de **la CSG sur les revenus de remplacement** (pensions principalement) conduit à deux effets de seuil. L'augmentation du revenu fiscal de référence du contribuable, au-delà d'un certain plafond, conduit à une perte de l'exonération de CSG et de CRDS. Devenir imposable à l'IR fait ensuite perdre le bénéfice du taux réduit de CSG et l'exonération de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) ;

par exemple. On évaluerait alors la redistribution opérée par rapport à ce système, et les conclusions de cette analyse seraient nécessairement contingentes à ce contrefactuel retenu.

²⁰ Lorsque le contribuable bénéficie de l'abattement en faveur des personnes âgées, le seuil de revenu au-delà duquel il devient imposable est supérieur (14 631 € ou si les deux membres du couple ont plus de 65 ans, 21 254 €).

Rapport

- ◆ d'autres effets de seuil existent en matière de **fiscalité directe locale**, puisque le bénéfice de plusieurs dispositifs d'allègement est subordonné au non dépassement de plafonds de revenu fiscal de référence. Les exonérations de **taxe d'habitation** (TH), de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de contribution à l'audiovisuel public (CAP) des personnes économiques faibles sont perdues lorsque les plafonds de revenu fiscal de référence sont dépassés. Le dispositif de plafonnement de la taxe d'habitation bénéficie aux contribuables dont le revenu fiscal de référence ne dépasse pas des plafonds plus élevés et assure une progressivité de la taxe d'habitation en fonction du revenu.

A ces effets de seuil multiples s'ajoute une complexité d'application des dispositifs d'allègements fiscaux ou sociaux. Le Défenseur des droits a transmis aux présidents du groupe de travail une étude sur la multiplicité de ces dispositifs en matière de fiscalité locale, qui induisent des différences de traitement en fonction de l'âge voire du statut (invalides). En outre, l'existence de dispositions particulières pour les bénéficiaires de certaines aides sociales, bien que n'induisant pas de réelles différences de traitement à revenu égal, est susceptible de nuire à l'intelligibilité de la fiscalité locale pour les contribuables.

1.2. Objectifs et perspectives pour une remise à plat : renforcer l'équité de notre système socio-fiscal, où se combinent et s'entrechoquent les effets des dispositifs sociaux et fiscaux, et s'attaquer prioritairement aux effets de seuil en bas de barème

1.2.1. Conforter la progressivité d'ensemble du système socio-fiscal et renforcer son équité, ce qui n'implique pas forcément de conduire des réformes globales et peut passer dans un premier temps par des réformes plus ciblées

1.2.1.1. Les réformes structurelles comme une fusion progressive de l'IR et de la CSG, ne sont pas taboues mais comportent toujours des risques et des transferts

Des réformes structurelles pourraient rencontrer des enjeux d'acceptabilité, du fait des transferts potentiellement importants entre contribuables, tout au long de la distribution des revenus, qu'elles pourraient générer.

La question de la fusion progressive de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG) n'est pas taboue dans le cadre d'une démarche de remise à plat mais comporterait des risques et des transferts et complexifierait le pilotage des finances sociales.

On rappellera que la coexistence de deux impositions sur le revenu recouvre en réalité deux impôts très différents dans leur logique constitutive, puisqu'elle concerne un impôt ancien (l'IR) perçu au bénéfice de l'Etat et un impôt récent (la CSG), affecté au financement de la protection sociale afin d'élargir sa base de financement (en substitution aux cotisations sociales) et tirer les conséquences de l'universalisation croissante de la protection sociale.

Encadré 5 : L'IR et la CSG : des contextes historiques bien spécifiques et des logiques de financement bien différentes

L'IR et la CSG ont été créés dans des contextes différents et n'ont pas le même affectataire.

A la différence de la CSG, l'impôt sur le revenu est un impôt ancien issu d'une pluralité de réformes depuis l'introduction de l'impôt sur le revenu par les lois du 15 juillet 1914 (loi qui crée un impôt général sur le revenu) et du 31 juillet 1917 (loi qui crée des impôts cédulaires). Les principales caractéristiques de l'impôt sur le revenu actuel n'ont été fixées qu'au début de la V^{ème} République, sous la forme d'un impôt unique sur le revenu global des ménages, à caractère progressif et personnalisé, prenant en compte les charges de famille à travers le quotient familial²¹ et affecté au budget de l'Etat.

La CSG a été créée par la loi de finances du 30 décembre 1990, dans un contexte d'évolution du mode de financement de la sécurité sociale. Il s'agissait d'adapter la notion classique de contributivité des cotisations sociales aux évolutions, d'une part, de la structure des revenus (part croissante des revenus de remplacement et des revenus du capital dans la structure du revenu des ménages) et, d'autre part, de certaines branches de la sécurité sociale, marquée par une universalisation de l'accès aux prestations sociales. L'extension progressive de la CSG depuis sa création s'est aussi accompagnée de l'adossé d'autres prélèvements sociaux²² sur une assiette proche. Affectée aux branches de la sécurité sociale et aux organismes concourant à son financement, la CSG comporte quatre contributions distinctes : la première sur les revenus d'activité et de remplacement, la seconde sur les revenus du patrimoine, la troisième sur les revenus de placement, la quatrième sur les produits des jeux.

L'IR est un impôt progressif et familialisé tandis que la CSG est essentiellement proportionnelle et individualisée.

L'impôt sur le revenu est dû par le foyer fiscal, non par l'individu, sur l'ensemble de ses ressources. Le calcul de l'impôt sur le revenu est ainsi basé, d'une part, sur un quotient conjugal qui reflète la situation de famille du contribuable (personne seule ou placée dans une situation légale d'union – mariage ou pacs), puis sur un quotient familial tenant compte des personnes à charge du foyer (enfants et autres personnes à charge sous certaines conditions). En outre, l'impôt sur le revenu est progressif, suivant un barème comportant actuellement cinq tranches (hors la tranche à taux zéro).

Depuis 2011, s'y ajoute une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus assise sur le revenu fiscal de référence (3% entre 250 000 et 500 000 € et 4 % au-delà pour un célibataire ; ces montants sont doublés pour un couple).

Tableau 1 : Barème de l'IR 2014 sur les revenus 2013 (par part de quotient familial)

Tranche	Taux
jusqu'à 6 011 €	0%
de 6 012 € à 11 991 €	5,5 %
de 11 992 € à 26 631 €	14%
de 26 632 € à 71 397 €	30%
de 71 398 € à 151 200 €	41%
plus de 151 200 €	45%

La CSG est un prélèvement proportionnel et individualisé. Toutefois la proportionnalité de la CSG est atténuée par :

- sa non-déductibilité partielle de l'IR (à hauteur de 2,4% pour les revenus d'activité et les revenus

²¹ Le quotient familial a été introduit en 1948 pour la deuxième composante de l'impôt sur le revenu (la surtaxe progressive).

²² La contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), assise sur l'assiette de la CSG élargie à la marge et les prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

Rapport

- de remplacement assujettis au taux normal, et 3,1% pour les revenus du patrimoine et de placement), qui lui donne une dimension progressive ;
- l'existence de taux différents à raison du type de revenus :
 - 7,5 % pour les revenus d'activité et assimilés (salaires, primes, etc.) ;
 - 8,2 % pour les revenus du patrimoine et de placement (rentes viagères, plus-values, etc.) – conduisant à un taux global de prélèvements sociaux de 15,5% compte tenu de leur assujettissement aux autres contributions et prélèvements sociaux (CRDS, Prélèvement social, contribution additionnelle, Prélèvement de solidarité) ;
 - 9,5 % pour les revenus du jeu ²³;
 - 6,2 ou 6,6 % pour les revenus de remplacement (pensions de retraite, allocations chômage, principalement).
 - l'existence de taux minorés au sein des revenus de remplacement:

La pension de retraite ou d'invalidité est exonérée de CSG si le bénéficiaire perçoit un avantage vieillesse ou d'invalidité non contributif, attribué sous condition de ressources, ou en-deçà d'un seuil de revenu fiscal de référence. Si le bénéficiaire est au-dessus de ce seuil, mais que le montant de son impôt sur le revenu est inférieur à 61 €, la CSG est alors prélevée au taux réduit de 3,8 %.

Les allocations de chômage sont exonérées dans le cas où le prélèvement de la CSG ferait baisser le montant net de l'allocation en dessous du Smic brut ou si le revenu fiscal de référence ne dépasse pas un seuil. Si le bénéficiaire est au-dessus de ce seuil, mais que le montant de son impôt sur le revenu est inférieur à 61 €, la CSG est prélevée au taux réduit de 3,8 %.

L'IR et la CSG ont également des règles d'assiette distinctes qui confèrent à la CSG une assiette plus large que celle de l'IR.

L'impôt sur le revenu est un impôt global assis sur la totalité des revenus dont disposent les personnes physiques au cours d'une année déterminée à laquelle s'applique un barème unique d'imposition.

Sauf exception, il est fait masse de toutes les catégories de revenus pour déterminer un revenu net global, en imputant le cas échéant les déficits constatés dans certaines catégories de revenus. Par ailleurs, certaines dépenses personnelles du foyer fiscal sont prises en compte soit sous la forme de charges déductibles du revenu global (par exemple les pensions alimentaires versées en vertu d'une décision de justice ou au titre de l'obligation alimentaire) ou sous la forme de réductions ou de crédits d'impôt.

L'impôt sur le revenu se caractérise toutefois par une assiette réduite aux différentes étapes de sa détermination par de nombreux mécanismes (exonérations, abattements et déductions), considérés ou non comme des dépenses fiscales.

La CSG bénéficie d'une assiette plus large que celle de l'IR. En effet la substitution de la CSG sur les revenus d'activité à des cotisations sociales a conduit, pour les salariés, à retenir comme assiette le revenu brut, intégrant donc les cotisations sociales à la charge des redevables, et non, comme pour l'assiette de l'impôt sur le revenu, le revenu net de cotisations sociales. Les avantages accordés par l'employeur en complément à la rémunération principale, exemptés de cotisations sociales et parfois d'impôt sur le revenu ont par ailleurs été intégrés à l'assiette de la CSG : par exemple l'intéressement, la participation, ainsi que les gains représentés par les attributions de stock-options et les attributions gratuites d'actions (au titre des revenus du capital), les avantages de retraite à droits aléatoires financés par l'employeur, dits « retraites-chapeaux » (comme revenus de remplacement), ou certaines formes de revenus tels que les indemnités perçues par les élus.

L'égalité de traitement entre salariés et non-salariés a conduit à asseoir également la CSG sur les revenus d'activité des non-salariés sur leur revenu brut des cotisations sociales, à la différence de ces dernières qui sont assises sur une assiette nette des cotisations sociales payées l'année de perception du revenu sur lequel elles sont assises.

²³ La CSG sur les jeux n'est pas assise sur les revenus des jeux mais sur une fraction du produit brut des jeux ou, pour les casinos, des sommes jouées.

Par ailleurs, l'assiette de la CSG sur les revenus des non-salariés ne peut, à la différence de celle de l'IR, être réduite par la déduction des déficits des exercices antérieurs (à l'exception des exploitants agricoles optant pour le calcul de leurs cotisations sous la forme d'une moyenne triennale de leurs revenus, mécanisme permettant de fait d'imputer des déficits).

Les assiettes respectives de l'IR et de la CSG diffèrent donc pour chacune des catégories de revenus.

Une fusion consisterait en la création d'une imposition sur le revenu unique qui aurait vocation à se substituer à l'ensemble des impositions de toute nature pesant sur le revenu.

Sa configuration dépendrait largement des objectifs recherchés par le législateur, qu'il s'agisse du degré de redistribution verticale (progressivité) ou horizontale (prise en compte de la composition familiale et conjugale), du niveau et du fléchage du rendement budgétaire (recettes des régimes de sécurité sociale, budget de l'Etat) ou de l'articulation avec les dispositifs de soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes (RSA activité et PPE).

Le rapport remis au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'IR et de la CSG, qui a été transmis aux membres du groupe de travail, montre que cette fusion de deux impôts, obéissant à des règles de territorialité, d'assiette et de liquidation différentes, serait possible mais sous des conditions assez fortes. Le nouvel impôt devrait respecter les règles constitutionnelles qui lui imposeraient notamment d'être global, progressif et de prendre en compte les revenus du foyer. La fusion serait complexe à mener du fait notamment des différences d'assiette. Elle nécessiterait une mise en œuvre par étapes et une réflexion approfondie sur la généralisation du régime du prélèvement à la source. Elle s'accompagnerait nécessairement d'importants effets redistributifs entre contribuables. Elle soulèverait enfin de lourds enjeux tant budgétaires que de pilotages des finances sociales. En effet, elle aboutirait à créer un impôt à plusieurs finalités, ayant à la fois une fonction redistributive importante, une fonction de financement des dépenses générales de l'Etat et une fonction de financement des dépenses sociales.

La question de l'élargissement de l'assiette de l'imposition des revenus, avec l'examen de la faisabilité technique et juridique d'une fusion des assiettes de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée, sera examinée par le Conseil des prélèvements obligatoires à la demande de la commission des finances du Sénat²⁴.

Une transformation de tout ou partie des CSG en un ou plusieurs prélèvements progressifs supposerait de respecter la jurisprudence constitutionnelle et, par conséquent, de tenir compte de l'ensemble des ressources du foyer du redevable (cf. la décision du Conseil constitutionnel portant sur la censure de la « ristourne » de CSG²⁵) et pourrait de ce fait exposer au risque d'une complexification importante des prélèvements sociaux, dont l'un des mérites actuels est la simplicité.

²⁴ La commission des finances du Sénat a demandé au Conseil des prélèvements obligatoires de réaliser cette étude, en application de l'article L. 351-3 du code des juridictions financières.

²⁵ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

Si un accroissement de la progressivité de l'imposition du revenu était recherché, des mesures d'élargissement de l'assiette sont possibles. Elles supposeraient toutefois d'ajuster le barème de l'IR pour assurer la neutralité globale de ces mesures sur le taux de prélèvements obligatoires, ce qui renvoie nécessairement une réforme d'ampleur. Ainsi la suppression de la **déductibilité partielle de la CSG** ou une **évolution du quantum de CSG déductible** devrait être accompagnée d'une correction corrélative du barème de l'IR et des seuils de revenu fiscal de référence, intervenant dans l'octroi d'avantages fiscaux ou sociaux (le revenu fiscal de référence augmenterait pour tous les contribuables), afin de limiter autant que possible les effets en cascade et les effets de transfert potentiellement importants entre les contribuables.

De façon générale, l'acceptabilité de réformes fiscales structurelles, eu égard à l'importance sans doute difficilement soutenable des transferts qu'elles généreraient doit être appréciée au regard de notre trajectoire de prélèvements obligatoires et de notre capacité budgétaire à réduire les prélèvements portant sur les ménages pour conduire des réformes.

Il faut aussi rappeler que des réformes qui se focaliseraient sur la progressivité strictement fiscale ne valoriseraient pas les caractéristiques du système socio-fiscal français de redistribution qui repose largement sur les prestations sociales.

1.2.1.2. Des mesures ciblées sur le bas de barème sont souhaitables pour renforcer l'équité du système

Des mesures plus ciblées mais pouvant poursuivre les mêmes objectifs de progressivité que des réformes plus radicales de notre système fiscal, pourraient être envisagées, sans préjuger des finalités qui seraient assignées à ces réformes.

Au vu des éléments de diagnostic présentés ci-dessous et des mesures récentes prises en matière de fiscalité des ménages, la priorité pourrait plutôt porter sur le réaménagement des dispositifs fiscaux en bas de barème qui peuvent générer des effets de seuil et un renforcement des dispositifs intervenant en soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes.

1.2.2. Lisser les effets de seuil du système actuel pour accroître l'équité du système fiscal et le consentement de l'impôt

L'exercice de mise à plat de notre système fiscal a mis en avant la déformation du barème progressif de l'impôt sur le revenu et l'existence d'effets de seuil qui affectent sa lisibilité et le consentement à l'impôt pour les contribuables en bas de barème, qu'ils disposent de revenus d'activité ou d'autres types de revenus comme les pensions. Ces mêmes effets de seuil complexifient aussi toute perspective de réforme du système fiscal car une modification même marginale peut entraîner des effets en cascade et des transferts indirects significatifs entre contribuables.

L'atténuation des effets de seuils et la clarification des critères d'attribution d'avantages fiscaux et sociaux serait ainsi partie intégrante d'une politique de simplification de notre système fiscal. Elles pourraient passer par l'adoption d'un principe général d'organisation et plusieurs mesures ciblées.

Le revenu fiscal de référence (RFR)²⁶, qui reflète mieux la capacité contributive des ménages que la cotisation d'impôt sur le revenu ou la non-imposabilité, pourrait devenir progressivement l'unique référence pour l'octroi d'un avantage fiscal ou social se fondant sur des critères de ressource. Dans un souci d'équité, il devrait être le plus exhaustif possible. Afin de disperser les effets de seuil et d'éviter les cumuls, il serait opportun de retenir des seuils différents de RFR suivant les dispositifs de faveur concernés.

Des mesures ciblées de lissage des effets de seuil pour les principaux dispositifs concernés pourraient être envisagées, qu'il s'agisse des effets de l'abattement en faveur des personnes âgées pour l'impôt sur le revenu²⁷, du taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement et de la simplification des dispositifs d'allègement de taxe d'habitation²⁸, comme développé dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 6 : Les pistes possibles pour lisser les principaux effets de seuils du système fiscal

Pour lisser les effets de seuil identifiés, les dispositifs concernés pourraient être aménagés par la mise en place d'un système de progressivité de l'avantage fiscal, qu'il s'agisse d'un abattement, d'une exonération ou d'un taux réduit. Deux variantes peuvent être envisagées :

- un système entièrement progressif faisant varier l'avantage fiscal de manière linéaire entre le point d'entrée (avantage maximum) et le point de sortie (avantage nul). Ainsi, au lieu d'être forfaitaire, **l'abattement en faveur des personnes âgées en matière d'IR** pourrait être décroissant avec le revenu. De même, le **taux de CSG sur les revenus de remplacement** pourrait évoluer de manière linéaire entre 0 et 6,6% en fonction du RFR du foyer ;
- un système plus proche de l'existant, fondé sur l'éclatement de l'effet de seuil par la modulation de l'avantage en fonction du niveau de revenu. A cet égard, l'abattement en faveur des personnes âgées pourrait être modulé au niveau des seuils actuels de manière à lisser le passage de l'abattement plein à l'abattement réduit et de ce dernier à la perte d'abattement. S'agissant de la CSG sur les revenus de remplacement, l'institution d'un taux intermédiaire pourrait être envisagée.

Si ces solutions présentent l'avantage d'améliorer la progressivité des dispositifs et, plus largement, du système fiscal, la lisibilité de ce dernier pour les contribuables pourrait aussi en être affectée du fait de nouveaux éléments de complexité.

²⁶ Indiqué sur l'avis d'imposition ou de non-imposition envoyé au contribuable, le revenu fiscal de référence est défini au IV de l'article 1417 du CGI. Il permet d'appréhender la plupart des ressources effectivement perçues par un foyer fiscal au cours d'une année civile et a vocation à représenter au plus juste la capacité contributive du foyer. Il comprend ainsi le revenu imposable taxé au barème de l'IR auquel sont ajoutés certains revenus taxés selon un régime spécifique ou exonérés s'ils sont expressément mentionnés par la loi.

²⁷ Les personnes âgées de plus de 65 ans ou les personnes invalides peuvent bénéficier d'un abattement spécial sur le revenu net global. Il s'élève à 2 332 € lorsque le revenu net global n'excède pas 14 630 € et à 1 163 € lorsque le revenu net global est compris entre 14 630 et 23 580 €. Pour les personnes mariées soumises à imposition commune, le montant de l'abattement (mais non le seuil de revenu) est doublé si les deux époux remplissent chacun les conditions d'âge ou d'invalidité.

²⁸ En matière de fiscalité directe locale, coexistent actuellement un dispositif de plafonnement de taxe d'habitation en fonction des revenus et plusieurs dispositifs d'exonération.

Rapport

Outre une adaptation dans la durée du lissage des effets de seuil attachés aux dispositifs sociaux et fiscaux pour tenir compte des élargissements d'assiette susceptibles d'affecter le revenu fiscal de référence, un reprofilage du bas du barème de l'impôt sur le revenu pourrait également être envisagé.

Il s'agirait de simplifier les conditions d'entrée ou de sortie dans l'imposition et de remédier aux effets néfastes de la décote, qui, si elle a pour objectif de repousser l'entrée dans le barème de l'IR, conduit à des ruptures de progressivité, qui déforment en l'accentuant la progressivité de l'imposition en bas de barème et entretiennent sa complexité.

2. « Soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes et incitation à l'activité »

2.1. Diagnostic à plat : l'empilement des dispositifs et des objectifs poursuivis nuit à l'efficacité et à la lisibilité de ces mesures

2.1.1. Le soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes repose sur un empilement de dispositifs avec des finalités différentes qui peuvent se percuter

2.1.1.1. *Parmi les dispositifs qui soutiennent le pouvoir d'achat des ménages modestes, la PPE et le RSA activité, centrés sur le soutien aux bas revenus d'activité, partagent des objectifs similaires mais ont des paramètres différents*

Notre système socio-fiscal assure un soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes mais empile en bas de barème des dispositifs multiples, accumulés avec le temps, qui peuvent au mieux se superposer ou au pire se percuter.

Les différentes prestations sociales (revenu de solidarité active (RSA) dans ses deux composantes « socle » et « activité », allocations logement (AL), autres prestations sociales de type allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation adulte handicapée (AAH), allocation de rentrée scolaire (ARS), prime de Noël, prestations familiales²⁹, etc.) coexistent avec des dispositifs fiscaux (prime pour l'emploi (PPE), décote en matière d'impôt sur le revenu, allègements de fiscalité directe locale, etc.), comme nous l'avons mis en évidence dans l'analyse de la redistribution opérée par le système socio-fiscal. Ces dispositifs poursuivent des finalités variables (lutte contre la pauvreté, globale ou familiale, aide au logement, réduction des trappes à inactivité, etc.), selon des critères et des modes de calcul très différents, qu'il s'agisse du degré de familialisation ou d'individualisation, des fenêtres de revenus considérées ou des conditions de ressources exigées.

Parmi ces dispositifs, la PPE et le RSA activité sont centrés sur le soutien aux revenus d'activité et partagent des objectifs proches d'incitation au maintien ou à la reprise d'activité pour le RSA activité, et à l'activité non réduite pour la PPE. Il s'agit de garantir, qu'à la sortie des minima sociaux et des différents mécanismes de soutien aux bas revenus, les gains à travailler soient préservés et les trappes à inactivité éliminées. La PPE et le RSA activité ont des paramètres différents mais se superposent partiellement.

2.1.1.2. *La PPE est un crédit d'impôt sur le revenu qui vise à réduire les trappes à activité réduite*

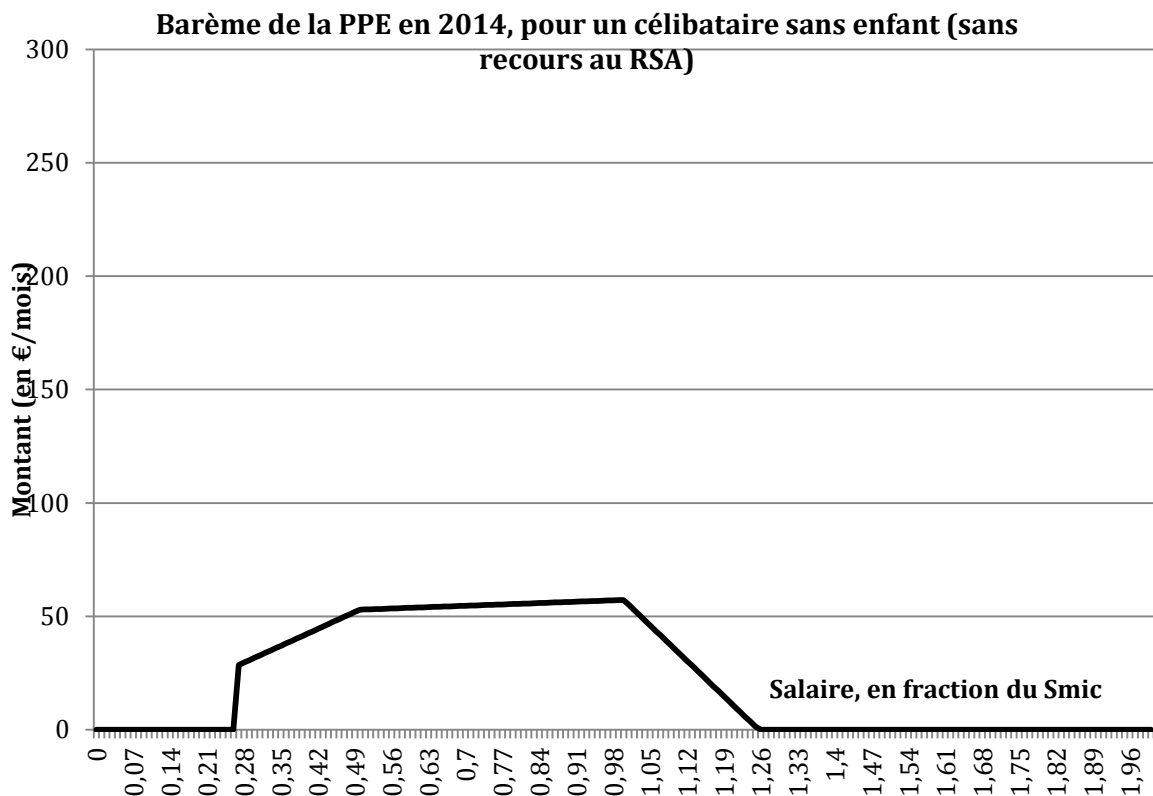
Créée en 2001, **la PPE est un crédit d'impôt sur le revenu**, assis sur les revenus d'activité compris entre environ 0,3 et 1,25 Smic (barème 2014). La PPE vise à inciter au retour à l'emploi ou au maintien dans l'activité et à limiter l'activité à temps très partiel (la PPE vise à augmenter les heures travaillées en cas d'activité très réduite). Ainsi, la PPE cherche à réduire les trappes à inactivité : elle croît entre 0,5 et 1 SMIC, elle est maximale au niveau de 0,9 Smic à temps plein.

²⁹ Les prestations familiales sont composées de plusieurs prestations qui peuvent être sans ou sous conditions de ressources. Elles comprennent notamment les allocations familiales, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), comportant une allocation de base et le complément libre choix d'activité (CLCA).

Rapport

En 2012 (sur la base des revenus 2012), la PPE a bénéficié à 6,3 M de contribuables pour un montant de 2,9 Md€³⁰ Le montant moyen mensuel est de 36 €³¹.

La PPE est calculée essentiellement sur des bases individuelles, même si les conditions d'éligibilité sont familialisées (au sens du foyer fiscal, avec une condition exprimée en fonction du revenu fiscal de référence). Des majorations pour mono-activité et pour personnes à charge ont été introduites. Du fait de son caractère fiscal, elle est versée avec un an de décalage (3^e trimestre de l'année n + 1) mais bénéficie d'un taux de recours très élevé, notamment grâce au caractère pré-rempli des salaires dans la déclaration d'impôt.



³⁰ Ce montant est décroissant pour 2013 et 2014 avec respectivement 2,4 M€ et 2,2 M€ selon les données en prévision des projets de loi de finances.

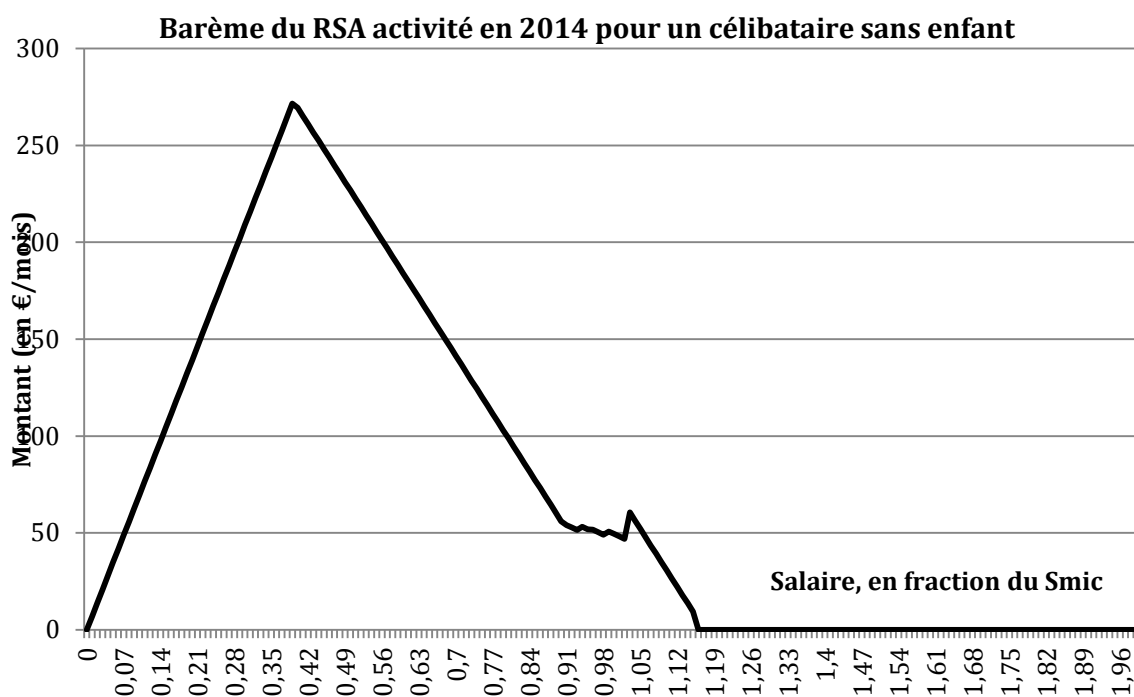
³¹ Ce montant intègre les régularisations.

2.1.1.3. Le RSA activité est une prestation sociale qui vise à réduire les trappes à inactivité des bénéficiaires du RSA - socle

Le **RSA activité est une prestation sociale familiarisée** qui dépend de la somme des revenus du foyer (foyer RSA) appréciée sur un trimestre. Le RSA activité assure la continuité avec le RSA socle, qui est un minimum social, afin de garantir une hausse du revenu disponible en cas de reprise d'activité³². Le RSA activité vise ainsi à lutter contre la pauvreté au travail et à inciter au retour à l'emploi en fournissant un intéressement pérenne en cas de reprise d'activité. Il permet de contrer aussi les effets de la diminution des prestations sociales occasionnée par la reprise d'emploi ou l'augmentation des heures travaillées. Dans le précédent système du RMI, un salarié ne bénéficiait pas, au-delà de la période de neuf mois d'intéressement, d'augmentation de son revenu global en travaillant davantage, tant que son revenu d'activité était inférieur au RMI.

Le coût du RSA s'élevait à 9,6 Md€ en 2012 dont 8,1 Md€ au titre du RSA socle et 1,5 Md€ au titre du RSA activité pour 2,2 M de bénéficiaires, dont 0,7 M pour le RSA activité. Le montant moyen du RSA activité est de 176 € par mois.

Le RSA activité est versé entre 0 et 1,15 Smic (selon le barème 2014). Pour une personne seule, le RSA activité est maximal à environ 0,4 Smic. Il est versé chaque mois et requiert une déclaration trimestrielle de ressources.



³² Visant à contrer les désincitations à travailler introduite par l'existence du RSA socle, le RSA activité est construit selon une logique de taux marginal de 38 % sur les revenus nets d'activité, afin d'éviter une situation théorique de taux marginal de 100 % en cas de perte du bénéfice du RSA socle et de reprise d'activité. Tout euro supplémentaire lié au travail n'entraîne une diminution que de 38 % du RSA, quel que soit son niveau et la configuration familiale.

2.1.2. Les défauts combinés de la PPE et du RSA activité justifient d'envisager une réforme

Parmi les nombreux rapports sur ces deux dispositifs, le plus récent (rapport de juillet 2013 dit rapport Sirugue du groupe de travail sur la réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes) conclut qu'aucun de ces dispositifs n'atteint vraiment ses objectifs redistributifs ou incitatifs.

Les critiques sont de plusieurs ordres, elles tiennent à l'articulation des deux dispositifs et aux fonctionnements respectifs de la PPE et du RSA.

L'articulation entre les deux dispositifs est complexe voire illisible, puisque le RSA n'a pas supprimé la PPE au moment de son introduction en 2009 mais s'impute sur le calcul de la PPE. Le choix de maintenir la PPE lors de l'instauration du RSA activité en faisant du dernier un acompte de la première (versée en n+1) est une source manifeste d'incompréhension.

La PPE est critiquée pour ses faibles propriétés redistributives et incitatives. Du fait de son manque de ciblage, elle apporte de faibles montants à une population large de bénéficiaires³³, conduisant à un phénomène de saupoudrage. Son barème exclut les revenus d'activité compris entre 0 et 0,3 Smic. Ses effets sur les incitations à l'activité, sont peu probants : outre son faible montant dans certaines situations, qui résulte de ce saupoudrage, la PPE, versée de façon très décalée par rapport à son fait générateur (l'activité de l'année n), est surtout peu réactive et déconnectée dans le temps de la perception du revenu d'activité. En raison de son adossement à la déclaration d'IR, la PPE n'est touchée par ses bénéficiaires qu'au 3^e trimestre de l'année n+ 1 (sur la base des revenus de l'année n). En raison des évolutions annuelles de situation des populations concernées, le versement d'acomptes, un temps mis en place, a été supprimé tant il entraînait un nombre important de régularisations, une fois la déclaration annuelle d'IR déposée. Enfin, la PPE contribue à déformer le barème progressif de l'impôt sur le revenu, avec un impact régressif pour les foyers à faibles revenus d'activité et une pente raide de progressivité³⁴ pour les revenus plus élevés mais moyens, à compter d'un SMIC pour un célibataire.

Le RSA activité, de par sa logique de construction et son ciblage, dispose de bonnes propriétés redistributives mais souffre d'un fort taux de non-recours par ses bénéficiaires potentiels, estimé à 68 %, bien que ce taux soit trompeur car une partie de ces personnes éligibles bénéficient *in fine* de la PPE (sans déduction du RSA perçu). Le non recours peut s'expliquer par la complexité des démarches et le fonctionnement intrinsèque du RSA (droit révisable au cours du trimestre, dispositif générateur d'indus), une méconnaissance de la prestation qui nécessite des démarches de la part des personnes éligibles (droit dit quérable), à la différence des règles d'imputation sur la PPE (la PPE est quasi automatique, contrairement au RSA qui impose des obligations déclaratives) et d'une perception sans doute stigmatisante du fait de l'assimilation au minimum social qu'est le RSA socle, conduisant à renoncer volontaire au RSA activité . Le barème du RSA activité est par ailleurs globalement peu incitatif pour les couples biactifs et la prestation n'est pas ouverte aux jeunes de moins 25 ans, qui bénéficient d'un dispositif voisin mais plus restrictif (« RSA jeune actif »). Ses propriétés incitatives sont pénalisées par l'articulation du RSA activité et des allocations logement qui décroissent fortement avec la hausse des revenus d'activité.

³³ 30 % des foyers fiscaux bénéficiaires ont un niveau de vie supérieur au 5^{ème} décile.

³⁴ L'entrée dans l'imposition effective s'effectue selon un taux marginal relativement élevé.

Rapport

Au total la PPE, qui a de mauvaises propriétés redistributives et incitatives, connaît un taux de recours élevé, du fait de son adossement à l'impôt sur le revenu, mais avec une limite dirimante : elle est versée de façon très décalée. A l'inverse, le RSA activité, doté de bonnes propriétés redistributives et incitatives, ne fonctionne pas encore suffisamment bien en pratique.

Il n'est donc pas souhaitable à terme de laisser coexister deux outils qui peuvent se superposer sur une même population pour deux objectifs proches. Le système doit également soutenir plus efficacement le pouvoir d'achat des travailleurs modestes.

Encadré 7 : L'évolution des concours budgétaires destinés à la PPE et au RSA activité

La prime pour l'emploi et la composante activité du revenu de solidarité active soutiennent les revenus des travailleurs modestes pour un montant total de 4,3 Md€ en 2012.

Depuis sa création en juin 2009, la dépense au titre du RSA activité augmente continûment, en raison notamment de l'accroissement du nombre de bénéficiaires ; elle atteint 1,4 Md€ en 2012, pour 700 000 foyers bénéficiaires.

La dépense au titre de la prime pour l'emploi diminue en revanche depuis 2008, sous l'effet conjugué de l'imputation sur la PPE du montant de RSA activité perçu l'année précédente et du gel de la prime pour l'emploi. Le barème de la PPE n'a en effet pas été revalorisé depuis l'impôt sur les revenus de l'année 2008.

	2008	2009	2010	2011	2012
Prime pour l'emploi					
Dépense totale (en Md€)	4,5	3,9	3,6	3,1	2,9
Nombre de ménages bénéficiaires (en million)	8,9	8,4	7,5	6,8	6,3
RSA activité					
Dépense totale (en Md€)		0,5	1,2	1,3	1,4
Nombre de ménages bénéficiaires, au 31/12 (en million)		0,62	0,64	0,68	0,70
Montant total de PPE et de RSA activité	4,5	4,4	4,8	4,4	4,3

Source : Projets de lois de finances pour la PPE, CNAF et MSA pour le RSA.

2.2. Objectifs et perspectives pour une remise à plat : réorganiser à terme le soutien au pouvoir d'achat des ménages modestes autour d'un dispositif ciblé d'incitation à l'activité à la sortie des minima sociaux – un RSA activité renforcé – et un dispositif général – un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires

2.2.1. La remise à plat progressive de ces dispositifs doit viser un système plus simple, plus efficace et mieux organisé, grâce à une clarification de nos objectifs

L'empilement des dispositifs et la multiplicité de leurs finalités limitent leur efficacité : toute réforme implique nécessairement une clarification des objectifs et une simplification des dispositifs. Or **clarifier des objectifs c'est bien faire des choix, recentrer les dispositifs sur les publics visés par ces mêmes objectifs et privilégier un instrument par objectif**

S'agissant des évolutions possibles de la PPE et du RSA activité, ces dispositifs partagent bien des objectifs proches mais n'ont pas les mêmes propriétés en matière de lutte contre la pauvreté, de redistribution ou d'incitation à l'activité, du fait des différences de ciblage, de caractéristiques (familialisation / individualisation) et de bénéficiaires (ouverture du dispositif aux jeunes actifs), qu'une réforme se devrait de clarifier. D'autres conditions d'efficacité peuvent être soulignées. Au vu de l'expérience de la PPE et du RSA : le renforcement de l'efficacité des dispositifs de soutien conduit à respecter des principes directeurs : la visibilité et la simplicité pour ses bénéficiaires, une forte réactivité aux changements de situation pour des populations qui connaissent des transitions professionnelles et une adhérence à l'activité s'il s'agit d'influencer les comportements d'offre de travail.

Les conditions de faisabilité de ces réformes doivent aussi être appréciées au regard du contexte, en matière budgétaire comme en matière d'emploi.

Toute réforme à moyens constants pour les finances publiques générerait des transferts entre les populations bénéficiaires qui feraient ressortir des gagnants et des perdants. Or il n'est pas admissible de faire des perdants parmi les ménages modestes. Le calibrage budgétaire et le séquençage dans le temps des réformes doivent tenir compte de cette exigence.

De la même façon le contexte en matière d'emploi importe : la question des incitations à la reprise d'activité ou au maintien dans l'emploi ne se pose sans doute pas avec la même acuité en fonction du niveau d'emploi.

Au total une réforme globale est à terme indispensable mais trop ambitieuse en une seule étape, pour les raisons rappelées ci-dessus. La démarche de réforme ne peut être que progressive.

2.2.2. Plusieurs familles de solution sont envisageables pour renforcer rapidement le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes

Plusieurs orientations ont été présentées aux membres du groupe de travail. Elles sont présentées sans calibrage budgétaire prédéterminé.

2.2.2.1. Orientation 1 : un renforcement du RSA activité

Un renforcement du RSA activité³⁵ pourrait prendre différentes formes (augmentation du montant de l'aide et/ou du champ d'application, modification du barème et de son point de sortie situé au niveau du SMIC, évolution de la pente du RSA, degré de familialisation, élargissement des conditions d'accès, etc.). **Le renforcement du RSA activité, qui dispose de bonnes propriétés, permettrait de consolider les incitations à l'activité.**

Le RSA activité pourrait absorber la PPE.

Orientation 1 : renforcement du RSA activité

Principaux avantages	Principaux inconvénients
Clarification des objectifs : renforcement de la lutte contre la pauvreté des familles (et donc des enfants) et des incitations à l'activité	Pas de mesure générale de soutien au pouvoir d'achat des bas revenus
Simplification du système socio-fiscal en cas d'absorption de la PPE	A moyens constants, perdants situés au niveau des déciles de revenus moyens parmi les anciens bénéficiaires de la PPE en cas d'absorption par le RSA activité
Cohérence conservée entre le RSA socle et le RSA activité	Défauts du RSA activité à corriger (non-recours ³⁶ , complexité administrative, indus, etc.)
	Suivi budgétaire incertain en fonction du recours effectif au RSA activité

2.2.2.2. Orientation 2 : une nouvelle prestation sociale fusionnant la PPE et le RSA activité

Une nouvelle prestation liée à l'emploi et individualisée (prime d'activité)³⁷, telle qu'elle avait été présentée par le rapport Sirugue, pourrait naître de la fusion du RSA activité et de la PPE.

Calculée selon des bases individuelles, cette nouvelle prime remplacerait donc la PPE et le RSA activité selon des nouveaux paramètres (population éligible, barème), ce qui constituerait une différence avec l'option 1 (le RSA activité a une base familiale). Elle aurait pour objectif le soutien individuel des travailleurs les plus pauvres³⁸, visant la lutte contre la pauvreté laborieuse et l'incitation à l'activité. Elle pourrait conserver une dimension familiale, qui pourrait prendre la forme d'une condition de ressources au niveau du foyer. Il faudrait toutefois qu'elle évite les écueils de la PPE et du RSA activité identifiés ci-dessus.

³⁵ Scénario B du groupe Sirugue, piste développée par P. Aghion, G. Cette et E. Cohen, etc..

³⁶ La mise en place progressive de la déclaration sociale nominative (DSN) est régulièrement présentée comme un moyen d'améliorer le recours au RSA activité. En effet elle permettrait de détecter, au moyen de requêtes, les personnes potentiellement éligibles et de limiter les obligations déclaratives des bénéficiaires.

³⁷ Scénario C du groupe Sirugue.

³⁸ La prestation serait individualisée mais comporterait une condition de ressources.

Rapport

On doit toutefois noter l'enjeu en termes de transferts que soulèvent le recentrage de la prime d'activité et son individualisation d'une part et le changement de logique qui serait introduit entre le RSA socle (et le RSA activité), familialisé, et la prime d'activité, individualisée, d'autre part.

Orientation 2 : nouvelle prestation sociale fusionnant la PPE et le RSA activité

Principaux avantages	Principaux inconvénients
Renforcement des effets redistributifs du RSA Simplification du système socio-fiscal (fusion de deux dispositifs) Renforcement de l'incitation individuelle à l'activité et incitation à la bi-activité	A moyens constants, perdants y compris parmi les familles pauvres (plus de caractère familial) Moindre efficacité dans la lutte contre la pauvreté (notamment la pauvreté des familles avec enfants) Absence de cohérence entre le RSA socle et la prime d'activité (à la différence du RSA activité) Plusieurs objectifs assignés à un seul instrument Suivi budgétaire incertain en fonction des hypothèses sur le recours à la prime

2.2.2.3. Orientation 3 : un allègement de cotisation sociale salariale pour les bas salaires

Un allègement des cotisations sociales salariales³⁹, tout en conservant le RSA activité, incarnerait **une mesure générale, simple et efficace de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes**. La mesure pourrait être combinée avec un renforcement du RSA activité. L'allègement serait ouvert sans aucune condition aux jeunes de moins de 25 ans.

Cette baisse des cotisations sociales salariales permettrait d'augmenter le salaire net et serait automatique (le non-recours est nul par essence) et immédiate (à la différence de la PPE dont le gain est différé l'année suivante ou de la prime d'activité (option 2) dont le gain est différé de 3 mois). Le champ d'application de cette réduction de cotisations salariales pourrait porter sur les salaires inférieurs à un certain seuil pour la centrer sur les bas salaires et maximiser son impact.

³⁹ Scénario D du rapport Sirugue. Les allègements de cotisations sociales ont jusque-là porté sur les cotisations salariales patronales.

Rapport

L'effet de la mesure sur le salaire net dépend du calibrage budgétaire de la mesure. Sur la base d'un montant estimé à 2,1 Md€, cet allègement pourrait s'élever à hauteur de 3,5 % du salaire brut pour les rémunérations au SMIC horaire.⁴⁰ Il diminuerait au-delà et s'annulerait à 1,3 Smic. Un salarié au Smic à temps plein verrait donc son salaire mensuel net augmenter d'environ 50 €. En fonction du calibrage budgétaire de la mesure, l'effet pourrait même être plus important.

Toutefois, comme l'allègement de cotisations sociales salariales fonctionnerait suivant une individualisation complète (sans condition de ressources au niveau familial), ce dispositif pourrait bénéficier à des salariés modestes mais membres d'un foyer aisé. Ces effets antiredistributifs seraient limités sous l'effet de la progressivité de l'IR (le revenu d'activité bénéficiant de l'allègement serait soumis au taux marginal d'imposition du foyer selon le barème progressif de l'IR⁴¹, qui peut aller jusqu'à 45 %).

Cette option pourrait être combinée avec un renforcement du RSA activité et dans un second temps elle pourrait recycler la PPE (cf. 2.2.3. ci-dessous).

Orientation 3 : allègement de cotisations sociales salariales sur les bas salaires

Principaux avantages	Principaux inconvénients
<p>Clarification des objectifs : renforcement de l'incitation individuelle à l'activité et de la bi-activité ; soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes</p> <p>Simplicité et automaticité du dispositif (sans déclaration) avec un effet « feuille de paie »</p> <p>Suivi budgétaire plus facile (hypothèse d'un recours à 100 % puisque l'allègement est automatique)</p> <p>Modération des effets antiredistributifs de dispositifs individualisés : la situation des salariés bénéficiaires mais membres d'un seul foyer aisé est prise en compte au travers de la progressivité de l'IR (le revenu d'activité étant alors soumis au taux marginal d'imposition du foyer)</p> <p>Ouverture sans aucune condition aux jeunes de moins de 25 ans</p> <p>Cumul possible entre le RSA activité et l'exonération de cotisations sociales⁴²</p>	<p>Impact indirect sur l'impôt sur le revenu⁴³ et effets de bord sur l'éligibilité à des prestations sociales et avantages fiscaux⁴⁴</p> <p>Superposition d'objectifs et d'instruments avec la PPE</p> <p>Obligation de mettre en place une compensation des moindres recettes pour la sécurité sociale et nécessité de garantir les ressources de la protection sociale</p>

⁴⁰ Selon les estimations de la DG Trésor (modèle de microsimulation Saphir)

⁴¹ Ainsi à titre illustratif, si un foyer fiscal est situé compte-tenu de son revenu imposable dans la tranche marginale de l'impôt sur le revenu à 30 % et qu'un membre travaille à temps plein au Smic, l'impôt sur le revenu récupèrera automatiquement 27 % de l'allègement (après application de l'abattement, lui-même plafonné, de 10 % pour frais professionnels).

⁴² Dans le système actuel, le RSA activité versé s'impute sur le montant de la PPE.

⁴³ La hausse du salaire net permise par l'allègement de cotisations sociales salariales entraîne une hausse du revenu imposable et potentiellement de l'impôt sur le revenu (effet sur l'IR payé en n + 1 sur les revenus de l'année n).

2.2.2.4. Pour un nouveau système combinant un dispositif ciblé d'incitation à l'activité – un RSA activité renforcé – et un dispositif général de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes via un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires

En combinant une extension du RSA activité et un dispositif d'allègement de cotisations sociales salariales, **il serait possible de simplifier le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes sur la base de deux outils complémentaires, poursuivant des objectifs bien identifiés :**

- ◆ **un dispositif ciblé d'incitation à l'activité à la sortie des minima sociaux- un RSA activité renforcé**, valorisant les gains monétaires à l'activité, en sortie des revenus d'assistance (RSA socle) ;
- ◆ **un dispositif général de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes via un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires, avec un effet direct et automatique sur le salaire net.**

Comme ce dispositif s'appliquerait sur un système socio-fiscal grevé par les effets de seuil (cf. 1.), sa pleine efficacité supposerait de travailler sur les effets de seuil et le cas échéant un reprofilage du bas du barème de l'impôt sur le revenu.

2.2.3. Un recyclage de la PPE devrait constituer la prochaine étape de simplification du nouveau système de soutien aux bas revenus

Pour poursuivre la simplification du soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes, ce nouveau système poserait la question de l'avenir de la PPE qui n'aurait plus de raison d'être. Du fait de ses défauts multiples et pour tirer les conséquences du non-choix de 2009 au moment de la création du RSA, où le maintien de la PPE a finalement été décidé mais avec un gel de son barème pour viser une extinction à terme de ce dispositif⁴⁵, **le recyclage de la PPE devrait constituer la prochaine étape d'une remise à plat plus globale en permettant de simplifier le système.** Ainsi la PPE pourrait être recyclée dans un dispositif plus efficace de soutien aux bas revenus, en visant par exemple **le renforcement des allègements de cotisations salariales sur les bas salaires.**

Les caractéristiques fiscales de la PPE permettraient un séquençage qui tienne compte à la fois des droits ouverts aux bénéficiaires, sur le plan juridique, et des impacts budgétaires⁴⁶.

⁴⁴ La hausse du salaire net permise par l'allègement de cotisations sociales salariales entraîne une hausse du revenu fiscal de référence qui aura un impact sur le bénéfice ou l'éligibilité à certaines prestations sociales (prestations sociales versées en $n + 2$ sur la base du revenu fiscal de référence de l'année n), ainsi qu'à des avantages en matière de fiscalité directe locale (en $n + 1$) et de contribution sociale généralisée sur les revenus de remplacement (en $n + 2$).

⁴⁵ Du fait du gel du barème de la PPE qui en réduit le nombre de bénéficiaire et conduit à un recentrage du dispositif, le coût de ce dispositif décroît de 200 M€ / an environ.

⁴⁶ Le cumul temporaire de la PPE et d'un nouveau dispositif qui en prendrait le relais constituerait un surcoût qui devrait être pris en compte.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, il est en principe possible de modifier les règles d'assiette, de taux ou de liquidation jusqu'au moment du fait générateur de l'impôt, soit le 31 décembre de l'année de perception des revenus (« petite rétroactivité »). Cependant, la PPE présentant les caractéristiques d'un droit, une telle mesure pourrait porter une atteinte à la garantie des droits non justifiée par un motif suffisant d'intérêt général suffisant, qui ne peut être un simple motif budgétaire. Les vertus incitatives d'un dispositif supposent aussi de donner de la visibilité aux travailleurs sur les conditions fiscales et financières de leur activité.

Ainsi, l'allègement dès 2015 des cotisations sociales salariales pourrait coexister avec le versement d'une dernière PPE puis être renforcé à compter de 2016 en recyclant l'enveloppe budgétaire de la PPE.

2.2.4. Plus largement les interactions complexes entre les multiples dispositifs socio-fiscaux de soutien aux ménages modestes et leurs effets pervers plaident à terme pour une réforme globale du système socio-fiscal

L'articulation non maîtrisée entre les différents dispositifs socio-fiscaux en bas de barème est complexe et peut générer des effets négatifs non souhaités.

Les éléments de diagnostic présentés ont montré que le calibrage et l'interaction de certains dispositifs socio-fiscaux pouvaient conduire à des faibles gains monétaires de court terme en cas de hausse d'activité de leurs bénéficiaires (cf. l'encadré ci-après).

Encadré 8 : Du fait des interactions complexes entre prélèvement et prestations, une hausse d'activité peut conduire à de faibles gains monétaires à court terme

Pour illustrer ces interactions complexes entre les prélèvements et les prestations, on peut mesurer, pour un revenu donné et sous certaines hypothèses méthodologiques⁴⁷, la part théorique des revenus supplémentaires qui seront captés par le système socio-fiscal⁴⁸, intégrant l'effet des prestations sociales (globalement décroissantes avec le revenu) et des prélèvements.

Au stade de la sortie des mesures de soutien aux bas revenus, qu'il s'agisse de dispositifs fiscaux de réduction de l'impôt pour les revenus modestes (à l'instar de la décote de l'impôt sur le revenu ou de la PPE ou des allègements de fiscalité directe locale) ou des diverses prestations sociales (comme le RSA activité et les aides au logement), l'augmentation du revenu disponible peut être très inférieure à celle du revenu d'activité. Ainsi le taux marginal global peut atteindre plus de 80 % lorsque le RSA et les allocations logement diminuent simultanément.

Des cas-types dans d'autres configurations familiales ont été présentés dans le dossier documentaire du groupe de travail.

⁴⁷ Les principales hypothèses sont les suivantes : tous les revenus proviennent d'une activité salariée dans le secteur privé ; les revenus sont supposés stables d'une année sur l'autre ; si le revenu est inférieur au Smic, le salarié travaille à temps partiel et est payé au Smic horaire, sinon il travaille à temps plein. La législation est celle applicable en 2014. Pour les prélèvements, sont pris en compte : les cotisations salariales et les prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu (hors PPE), une taxe d'habitation simulée en moyenne nationale. Pour les prestations sont intégrées : les allocations logement, le RSA socle et le RSA activité, la PPE (crédit d'impôt).

⁴⁸ Le dossier documentaire comporte dans les fiches relatives aux liens entre revenus disponibles et revenus d'activité des tableaux présentant la décomposition du revenu disponible suivant plusieurs configurations familiales et pour différents niveaux de salaires. Ils indiquent aussi, pour illustrer les incitations à l'augmentation de l'activité, la hausse de revenu obtenue en gagnant 100 € de revenu brut supplémentaire et les effets sur les prestations et les prélèvements.

Rapport

L'effet d'une augmentation de 100 € de revenus d'activité bruts supplémentaires sur le revenu disponible (cas d'un célibataire sans enfant)

Revenu activité	0 Smic	0,25 Smic	0,5 Smic	0,75 Smic	1 Smic	1,25 Smic	1,5 Smic	1,75 Smic	2 Smic
Augmentation de revenu disponible en gagnant 100 € supplémentaires	48	48	19	19	27	51	66	66	42
dont effet de la baisse de prestations	30	30	56	56	30	0	0	0	0
dont effet de la hausse des prélèvements	22	22	25	25	43	49	34	34	58

Source : Maquette cas-types Paris (DG Trésor)

Note de lecture : Pour un célibataire travaillant au Smic à mi-temps, une hausse de 100 € du revenu brut se traduirait par une hausse de 19 € du revenu disponible, ce qui correspond à un « taux marginal effectif de prélèvement », englobant l'effet des prestations et des prélèvements, de 81 % à court terme.

Ces situations, bien que temporaires, sont révélatrices des incohérences du système socio-fiscal qui n'est pas construit de façon globale pour limiter les effets pervers liés à des prestations sous condition de ressources, en particulier la diminution des allocations logement. Au total ces effets pervers diminuent les propriétés incitatives du système socio-fiscal pour les ménages modestes, dont les taux marginaux effectifs de prélèvement à court terme peuvent être prohibitifs d'un point de vue économique.

La sortie des allocations logement est, à cet égard, particulièrement mal gérée par le système socio-fiscal, et devrait faire l'objet d'études ultérieures⁴⁹, qui tiendraient compte de leurs objectifs propres mais aussi des interactions d'ensemble avec le système socio-fiscal

Ainsi seule une réforme globale, intégrant les interactions entre ces dispositifs multiples, pourrait aller au bout de la mise en cohérence du système socio-fiscal en bas de barème et améliorer ses propriétés incitatives pour garantir que la sortie des minima sociaux et des prestations sociales préserve les gains à travailler. Elle constitue un chantier à plus long terme pour une remise à plat.

⁴⁹ Compte-tenu de leurs poids budgétaires (17 Md€ en 2012), les allocations logement ont nécessairement un impact important sur la cohérence du système socio - fiscal.

3. « Modernisation, simplification et amélioration de la lisibilité du prélèvement »

3.1. Diagnostic à plat : le système de prélèvement s'est modernisé mais reste marqué pour l'IR par un décalage d'un an entre la perception et l'imposition du revenu

3.1.1. Les différents prélèvements sur les ménages font intervenir plusieurs mécanismes de collecte

A chaque prélèvement direct sur les ménages, comme la contribution sociale généralisée (CSG) et les autres prélèvements sociaux, l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation (TH), les taxes foncières (TF) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), est associé un mécanisme de collecte.

De manière topique, s'agissant des deux principaux impôts directs sur les ménages, l'impôt sur le revenu est géré par voie de rôle l'année qui suit la perception du revenu par la direction générale des finances publiques, alors que la CSG est gérée principalement dans le cadre d'une retenue à la source par le tiers-payeur au profit de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Ainsi dans le premier cas, le contribuable paie l'impôt sur le revenu l'année qui suit la perception du revenu. Le contribuable déclare à l'administration fiscale les revenus qu'il a perçus au cours de l'année n (déclaration d'impôt sur le revenu n° 2042), ces revenus sont taxés et recouvrés par voie de rôle (envoi d'un avis d'imposition) par la direction générale des finances publiques en n + 1. Au cours de cette année n + 1, l'IR fait l'objet d'acomptes provisionnels à partir d'un certain seuil de cotisation d'impôt⁵⁰ (au 15 février et 15 mai, sur la base de l'impôt acquitté en n, et donc des revenus effectivement perçus en n - 1) ou de versements mensualisés du contribuable jusqu'au règlement du solde (qui intervient selon les cas entre septembre et décembre de l'année n + 1).

Caractéristiques de l'impôt sur le revenu 2013

	Année
Impôt sur le revenu	2013
Revenus imposés	2012
Revenus utilisés dans le calcul des acomptes	2011

⁵⁰ Les seuils correspondent à 342 € en 2013 et 345 € en 2014. En l'absence d'acomptes provisionnels ou de mensualisation, le contribuable acquitte l'ensemble de l'impôt dû après l'envoi de l'avis d'imposition.

Dans le second cas, les revenus perçus par le contribuable font l'objet d'un prélèvement à la source au fur et à mesure de la perception du revenu. Ainsi en matière de CSG sur les revenus d'activité⁵¹, l'imposition due est retenue à la source par le tiers-payeur, comme pour les cotisations sociales, au fur et à mesure de la perception des revenus, sans démarche déclarative de la part du contribuable. Ainsi la CSG due sur les revenus n est acquittée en n au fur et à mesure de la perception desdits revenus. Comme le soulignait le Conseil des prélèvements obligatoires en 2012⁵², le prélèvement à la source n'est pas un élément inconnu pour notre système de prélèvement puisqu'il concerne une part significative des prélèvements obligatoires : cotisations sociales, CSG et prélèvements sociaux, prélèvement forfaitaire obligatoire pour les revenus du capital, etc.

Ainsi au total pour le contribuable, le système de collecte peut être à l'origine de l'existence ou non d'un décalage entre la perception et l'imposition finale des revenus et comporter ou non l'accomplissement de démarches déclaratives auprès de l'administration fiscale ou un prélèvement automatique sans intervention du contribuable.

3.1.2. La gestion du système fiscal continue de se moderniser depuis plusieurs années, notamment pour l'impôt sur le revenu

La gestion de l'impôt sur le revenu a été modernisée, au stade de la déclaration comme du recouvrement de l'impôt, en simplifiant et en allégeant les démarches déclaratives pour les contribuables et en tirant profit des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La déclaration de revenu du contribuable est désormais largement pré-remplie par l'administration fiscale, à partir des transmissions des tiers-payeurs. Depuis son introduction en 2005, le pré-remplissage des déclarations poursuit sa fiabilisation : ainsi aujourd'hui, plus des trois quarts des informations que les usagers doivent transmettre à l'administration fiscale dans leur déclaration de revenu sont désormais préremplis et doivent être simplement validés par les contribuables. Plutôt qu'une déclaration papier, les contribuables peuvent recourir à la **télédéclaration de leur impôt sur le revenu**, qui a connu un essor rapide même si la progression est moins forte ces dernières années.

Nombre de télédéclarations pour l'impôt sur le revenu (en millions de contribuables)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3,8 M	5,7 M	7,4 M	7,4 M	9,8 M	10,5 M	12,2 M	12,9 M	13,6 M

Source: Direction générale des finances publiques (DGFIP).

En matière de recouvrement de l'IR, **la mensualisation de l'impôt sur le revenu concerne désormais la moitié des contribuables imposés**, constituant le principal mode de paiement de l'impôt⁵³. Ainsi en 2013, sur 19,9 M de contribuables imposés (sur 36,5 M de contribuables), 30 % des contribuables étaient soumis aux acomptes provisionnels de l'impôt sur le revenu et 52 % des contribuables avaient choisi d'adhérer au paiement mensuel.

⁵¹ Les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine (par exemple les revenus fonciers) sont recouverts par voie de rôle avec un avis d'imposition commun avec l'impôt sur le revenu.

⁵² *Prélèvement à la source et impôt sur le revenu*, rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), février 2012.

⁵³ Il faut rappeler que le paiement des acomptes ou des mensualités au long d'une année n est réalisé sur la base de l'impôt sur le revenu de l'année n - 1, calculé sur la base des revenus de l'année n - 2. Le solde de l'impôt dû est réglé au moment de la réception de l'avis d'imposition de l'année n au titre des revenus de l'année n - 1.

Modalités de paiement de l'impôt sur le revenu (en % de contribuables imposés)⁵⁴

	Imposés dont soumis aux acomptes provisionnels ⁵⁵	... dont adhérents au paiement mensuel ⁵⁶
Nombre	19,9 M	6 M (30 %)	10,4 M (52 %)
Montants	73,1 Md€	16,3 Md€ (22 %) ⁵⁷	36,3 Md€ (49,7 %)

Source: Direction générale des finances publiques (DGFIP).

De façon générale, les contribuables bénéficient désormais d'un **guichet unique pour les particuliers au sein des services de la direction générale des finances publiques** pour l'accomplissement de leurs démarches. Avant la création de la DGFIP et la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), un même contribuable dépendait de deux administrations fiscales pour l'établissement de l'assiette de l'IR (auprès de la DGI) et le recouvrement de l'impôt (DGCP).

3.1.3. Le système fiscal reste marqué, s'agissant de l'IR, par un décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt qui peut s'avérer pénalisant pour les contribuables connaissant une chute de revenu

Pour l'impôt sur le revenu, les revenus perçus par le contribuable sont taxés l'année suivante.

⁵⁴ Les contribuables imposés qui ne sont pas soumis au paiement des acomptes, quand l'impôt acquitté en année n-1 est inférieur à un certain seuil (342 € en 2013 et 345 € à compter en 2014) ou s'il s'agit d'une première déclaration, paient la totalité de l'impôt au moment de la réception de l'avis d'imposition à l'automne.

⁵⁵ Le paiement de deux acomptes provisionnels au 15 février n et 15 mai n, est obligatoire pour les contribuables non mensualisés dont l'impôt acquitté en année n-1 est supérieur à un certain seuil (342 € en 2013 et 345 € à compter en 2014). Le montant de chaque acompte est égal au tiers du montant de l'impôt de l'année n-1. Le contribuable peut cependant revoir sous sa responsabilité, à la hausse comme à la baisse, le montant de ses acomptes en fonction du montant anticipé de son impôt de l'année n. Il est même dispensé du paiement de ses acomptes si son impôt pour l'année n se situe en-dessous de ce seuil.

⁵⁶ Le paiement par mensualités prélevées au 15 de chaque mois est un mode de paiement optionnel qui est très répandu car il permet d'étaler le paiement de l'impôt sur le revenu tout au long de l'année. Le paiement s'effectue en 10 mensualités égales à 1/10ème de l'impôt de l'année n-1 et, pour les contribuables dont l'impôt de l'année n augmente par rapport à celui de l'année n-1, peut s'étaler jusqu'en décembre. Comme pour les acomptes, le contribuable peut revoir sous sa responsabilité ses mensualités

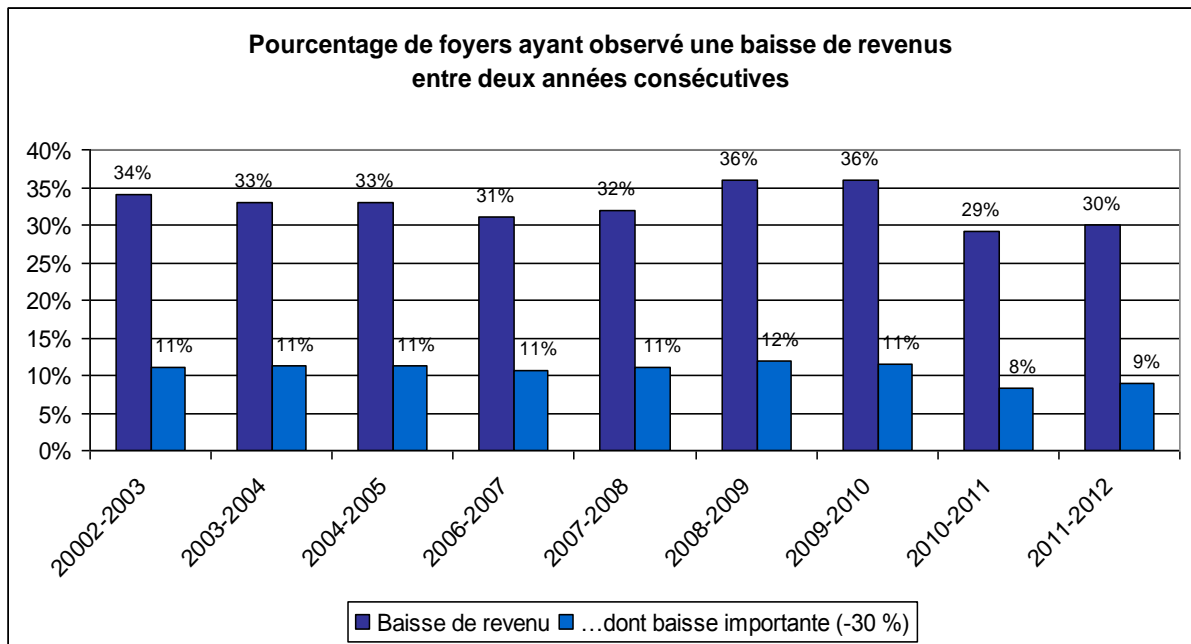
⁵⁷ Montants cumulés des deux premiers acomptes provisionnels, hors solde.

Rapport

Ainsi les revenus perçus en 2014 seront déclarés par les contribuables en 2015 au printemps et feront l'objet d'un avis d'imposition transmis par l'administration fiscale à l'automne. L'impôt acquitté par les contribuables en 2014, bien qu'il s'intitule « impôt sur le revenu 2014 » porte sur les revenus perçus en 2013. Les acomptes trimestriels ou les paiements mensualisés que les contribuables versent au cours de l'année 2014 dans la perspective de l'avis d'imposition de l'automne portent sur l'impôt sur les revenus de 2013. Ces acomptes sont calculés sur la base de l'impôt sur le revenu acquitté en 2013 au titre des revenus de 2012, jusqu'à la régularisation consécutive de l'impôt restant dû à l'automne 2014, après la réception de l'avis d'imposition de l'année 2014 pour les revenus de l'année 2013.

Ce système peut s'avérer pénalisant pour les contribuables connaissant une forte variation de leurs revenus ou des changements dans leur situation familiale qui affecteront sensiblement le montant de l'impôt dû.

Selon les données de la direction générale des finances publiques, 30 % des foyers fiscaux voient leurs revenus diminuer d'une année sur l'autre, environ 10 % voient leurs revenus baisser d'au moins 30 % (cf. le graphique ci-dessous). Or un contribuable qui connaît une forte variation de revenu ou une évolution du nombre de parts, devra ainsi acquitter une cotisation d'impôt sur le revenu sur la base des revenus perçus l'année précédente, sans tenir compte de la baisse de ses revenus au cours de l'année.



Source: Direction générale des finances publiques (DGFIP).

L'administration fiscale propose aux contribuables des facilités pour tenir compte de ces évolutions, sous la forme de délais de paiement pour étaler l'impôt⁵⁸ (en cas de baisse des revenus par rapport à ceux de l'année précédente), ou de modulation des acomptes à verser par le contribuable (en cas de hausse des revenus par rapport à ceux de l'année précédente)⁵⁹. Toutefois l'impôt dû continue d'être calculé en fonction des revenus perçus l'année précédente.

Ce décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt peut aussi affecter la lisibilité des mesures de politiques fiscales votées par le Parlement et pousse à la mise en œuvre de la « petite rétroactivité » fiscale. En effet, le fait générateur de l'impôt sur le revenu étant apprécié au 31 décembre de l'année, les mesures adoptées en loi de finances avant le 31 décembre peuvent s'appliquer rétroactivement à l'ensemble des revenus perçus au cours de l'année. C'est d'ailleurs la condition pour que les mesures adoptées en loi de finances pour l'année n + 1 aient un impact budgétaire pour cette année. La loi de finances porte ainsi sur des revenus d'ores et déjà perçus lorsqu'elle entre en vigueur.

Ainsi les dispositions fiscales votées en loi de finances pour n + 1 au cours de l'année n, produisent leurs effets pour les contribuables en n + 1, au moment de la réception des avis d'imposition à l'automne. Au total le système fiscal, s'agissant de l'impôt sur le revenu, réagit un an plus tard aux variations des revenus des contribuables mais la même année s'agissant des mesures de politique fiscale.

C'est dans ce contexte qu'a émergé depuis plusieurs années un débat sur la mise en place d'un système de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu courant des contribuables, c'est-à-dire au moment de la perception effective des revenus par les contribuables. Ce système viserait à assurer une meilleure synchronisation de l'impôt avec les revenus des contribuables (et donc leurs variations) et une plus grande réactivité du système fiscal pour traduire dans la situation des contribuables les réformes fiscales adoptées dans la dernière loi de finances.

3.2. Objectifs et perspectives pour une remise à plat : la modernisation de la collecte de l'impôt doit se poursuivre, avec ou sans prélèvement à la source

La réflexion sur les perspectives de remise à plat du mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu peut être appréhendée d'abord à partir des objectifs recherchés pour le contribuable. **Comment améliorer la lisibilité du prélèvement ? Comment assurer une plus grande simultanéité entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt correspondant ? Comment continuer à simplifier le mode de prélèvement de l'impôt pour le contribuable ? Ces objectifs impliquent-ils une évolution du système de prélèvement, peuvent-ils être atteints par d'autres voies ou ne sont-ils tout compte fait pas prioritaires ?**

⁵⁸ Le décret n° 2004-77 du 21 janvier 2004 relatif à l'octroi de délai de paiement en matière d'impôt sur le revenu institue au bénéfice des contribuables percevant des salaires, indemnités ou pensions et dont les revenus diminuent du foyer fiscal d'au moins 30 % d'une année sur l'autre, un droit systématique à des délais de règlement pour le paiement de l'impôt sur le revenu pouvant aller jusqu'au 31 mars de l'année suivant celle de l'émission du rôle.

⁵⁹ Des dégrèvements gracieux d'impôts peuvent être sollicités en matière d'impôts directs et, conformément aux dispositions de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales (LPF), uniquement pour cause de gêne ou d'indigence mettant les contribuables intéressés dans l'impossibilité de s'acquitter de leur dette fiscale envers le Trésor.

Le groupe de travail a pris connaissance des différents rapports examinant la question du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu⁶⁰ et des présentations faites par l'administration sur les questions que poseraient une réforme du paiement de l'impôt.

Sans se prononcer sur l'opportunité du passage au prélèvement à la source, nous présentons ici les objectifs et les perspectives possibles pour une remise à plat de notre système de prélèvement.

3.2.1. Poursuivre la modernisation et la simplification de la gestion de l'IR pour fluidifier l'impôt pour le contribuable, ce qui peut se faire sans modification du mode de prélèvement

Le diagnostic à plat du système de collecte de l'impôt sur le revenu, s'il permet d'apprécier les efforts de simplification engagés depuis plusieurs années, souligne aussi que des marges de progrès existent pour moderniser la gestion du prélèvement, sans évolution radicale de notre système de collecte.

Le recours aux téléprocédures peut encore progresser pour faciliter l'accomplissement par les contribuables de leurs obligations déclaratives : la télédéclaration de l'impôt sur le revenu⁶¹ a concerné 13,6 M de contribuables en 2013, alors qu'aujourd'hui plus de 80 % des Français sont connectés à internet⁶².

La mensualisation de l'impôt sur le revenu, qui est choisie aujourd'hui par la moitié des contribuables imposés (soit 10,4 M de contribuables), devrait pouvoir devenir la norme générale.

Sans résoudre le décalage entre la perception du revenu et son imposition l'année suivante, la mensualisation permet toutefois de lisser le paiement de l'impôt dû au titre des revenus de l'année précédente sur une année, jusqu'au règlement du solde de l'impôt dû au moment de la réception de l'avis d'imposition qui peut intervenir jusqu'au mois de décembre. Plutôt que d'être une option sur demande du contribuable, l'adhésion à la mensualisation pourrait par exemple devenir la norme. Pour ceux qui n'ont pas de revenus réguliers, le contribuable conserverait la possibilité d'opter, s'il en fait la demande, pour le maintien des deux acomptes provisionnels existants.

Les services proposés par l'administration fiscale aux contribuables pour faciliter la gestion de leur trésorerie (délais de paiement en cas de baisse des revenus, modulation des acomptes sur demande en cas de hausse des revenus) **pourraient être mobilisés de façon plus proactive** pour être mieux appropriés par les contribuables.

⁶⁰ *Rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée, 2012. Prélèvements à la source et impôt sur le revenu. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), 2011. Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France.* VIRICELLE Raymond, BÉBÉAR Claude, AUVIGNE François, 2007. *Le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG.* MIGAUD Didier, Assemblée nationale

⁶¹ On rappellera à cet effet que le recours aux téléprocédures est obligatoire pour les entreprises.

⁶² Selon une étude de Médiamétrie de février 2014 portant sur le mois de novembre 2013, 82 % des Français sont connectés à internet.

3.2.2. Envisager un changement du mode de prélèvement avec pragmatisme : peser les avantages attendus d'un prélèvement à la source de l'IR au regard des coûts de transition et des enjeux d'acceptabilité et de simplicité

Les travaux du groupe de travail ont permis d'aborder les conditions de faisabilité d'une réforme du mode de paiement de l'impôt sur le revenu, qui passerait par un prélèvement à la source, et d'identifier des conditions d'acceptabilité de cette réforme si le Gouvernement souhaitait approfondir cette perspective.

Une telle réforme aurait pour objectif de rapprocher la perception du revenu et le paiement de l'impôt et de donner au contribuable une meilleure visibilité sur son revenu effectivement disponible (après impôt), que seul le changement du mode de prélèvement pourrait procurer, mais supposerait de surmonter de vraies difficultés de mise en œuvre.

3.2.2.1. Dissocier le débat sur le système de prélèvement et sur les caractéristiques structurelles de l'impôt sur le revenu

Le débat sur les caractéristiques structurelles de l'impôt sur le revenu, tenant à son caractère global et familial et à son utilisation comme vecteur d'incitations fiscales à travers des crédits ou réductions d'impôt, existe. Les débats lors des autres séances du groupe de travail s'en sont fait l'écho. Il nous paraît utile de souligner que le débat sur l'impôt sur le revenu (ses conditions d'assiette et de liquidation) peut et doit être dissocié de la question du mode de prélèvement (ses conditions de recouvrement).

La mise en œuvre d'un prélèvement à la source de l'IR, si elle était décidée, pourrait être réalisée sans réforme préalable de l'IR ou remise en cause de ses principes structurants. Les précédents rapports montrent qu'il est possible de prélever à la source un impôt global, soumettant l'ensemble des revenus au barème, et fortement personnalisé comme l'impôt sur le revenu français. Ainsi l'évolution du mode de prélèvement n'impliquerait aucunement une individualisation de l'impôt sur le revenu ou sa fusion avec la CSG.

Toutefois la contrepartie de la forte personnalisation de l'impôt sur revenu français tient à l'impossibilité d'instituer un réel prélèvement instantané de l'impôt, sur la seule base du montant de revenu perçu. Ces caractéristiques ont également pour effet d'écarter tout prélèvement libérateur sur les revenus courants, puisque qu'une régularisation postérieure, sur la base de la même déclaration d'IR qu'actuellement, l'année suivant la perception des revenus, serait incontournable. Le taux effectif d'imposition n'est en effet acquis qu'une fois connue la totalité des revenus de toutes origines sur l'année, le montant des réductions et crédits d'impôt et l'impact définitif de la situation du foyer fiscal au regard des règles de l'IR.

Autrement dit un prélèvement sur les revenus courants du contribuable permettrait une adaptation rapide de l'assiette de l'impôt (revenu courant et non revenu de l'année antérieure) mais non de son taux qui ne peut être connu qu'à l'issue de l'année de perception des revenus. Toutefois, compte-tenu de la relative concentration du taux moyen d'imposition (91 % des foyers fiscaux ont un taux moyen d'imposition compris entre 0 et 9 %, cf. annexes techniques), les écarts de taux de prélèvement d'une année sur l'autre sont vraisemblablement contenus.

3.2.2.2. *Rendre le prélèvement plus contemporain de la perception des revenus*

Une remise à plat du système de prélèvement de l'impôt sur le revenu pourrait tendre vers une plus grande synchronisation entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt par le contribuable. Outre une gestion plus simple de sa trésorerie, le contribuable bénéficierait d'une meilleure visibilité sur son revenu disponible après impôt et une application sur ses revenus futurs des mesures de politique fiscale adoptées par le Parlement.

Dans cette perspective, plusieurs options seraient envisageables qui varient suivant leur ambition et le degré de réforme du système actuel de prélèvement.

Des évolutions incrémentales sont envisageables dans le cadre du système actuel de prélèvement de l'impôt sur le revenu mais n'atteindraient pas cet objectif : une généralisation de la mensualisation lisserait le paiement de l'impôt sur le revenu sur une année et serait un gage de simplicité, toutefois elle ne résoudrait pas le décalage entre la perception du revenu et son paiement puisque les paiements mensuels sont calculés sur la base des revenus de l'année $n - 2$ et de l'impôt payé en $n - 1$. Le paiement du solde interviendrait toujours après la réception de l'avis d'imposition à l'automne suivant la perception des revenus.

Seules des évolutions plus fondamentales du mode de prélèvement y parviendraient, si cet objectif est jugé déterminant, même si des améliorations du dispositif actuel sont encore possibles (cf. les développements ci-dessus).

Elles permettraient **une meilleure adaptation dans le temps de l'impôt dû au revenu perçu en réalisant un prélèvement de l'impôt sur les revenus courants du contribuable**. Cette contemporanéité ne saurait être parfaite puisqu'une régularisation en $n + 1$ serait en tout état de cause nécessaire, à la suite d'une déclaration récapitulative du contribuable permettant de liquider l'impôt, mais les décalages actuels seraient réduits.

D'autres objectifs devraient également être pris en compte afin de ne pas lâcher « la proie pour l'ombre », qu'il s'agisse de la sécurisation de la performance du recouvrement de l'impôt sur le revenu ou des outils de lutte contre la fraude fiscale.

3.2.2.3. *Quelles conditions de faisabilité ?*

Les présentations de l'administration faites au groupe de travail ont mis en avant quatre questions structurantes, portant tant sur le régime permanent de prélèvement que sur la transition complexe d'un système à l'autre.

Elles porteraient d'abord sur le **champ des revenus concernés par la suppression du décalage temporel des acomptes dans le système actuel**, qui pourrait concerner soit la seule catégorie des traitements et des salaires⁶³ (traitements, salaires, pensions, rentes viagères), soit l'ensemble des revenus professionnels et de remplacement (les catégories des traitements et salaires (TS), les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), les bénéfices non commerciaux (BNC) et les bénéfices agricoles (BA)) ou l'ensemble des revenus soumis à l'impôt sur le revenu (y compris les revenus dits passifs, avec les revenus fonciers, les plus-values immobilières, etc.).

⁶³ 80 % des foyers fiscaux ont plus de 90 % de leurs revenus composés de traitements, de salaires ou de pensions.

Rapport

Elles concerneraient également la **technique de prélèvement** des acomptes dans un système de prélèvement à la source qui pourrait être réalisé par le tiers-versant des revenus (c'est-à-dire s'agissant des revenus salariaux par les employeurs) ou par l'administration fiscale sur le compte bancaire du contribuable.

Elles relèveraient également du **taux de prélèvement à appliquer aux revenus courants** du contribuable. Plusieurs options sont en théorie envisageables, allant d'un taux forfaitaire en fonction du barème de l'impôt sur le revenu à un taux plus proche du taux moyen réel, prenant en compte la situation du foyer fiscal (autres revenus, conjugation et familiarisation, crédits et réductions d'impôt, effet sur le taux de changements importants de revenu en cours d'année (tels que le chômage, etc.)). Le taux de la retenue pourrait être calculé par l'administration ou par l'employeur sur la base du barème de l'impôt. Il faut rappeler que plus on cherche à rapprocher le taux moyen réel (révélé a posteriori) pour limiter le volume de régularisation, plus ce taux doit traduire la personnalisation de l'impôt et intégrer les différents paramètres de la situation fiscale du contribuable (notamment le quotient familial et conjugal). Retenir un taux de retenue sur les revenus courants qui ne révèle aucune information sur la situation fiscale du contribuable (caractéristiques du foyer fiscal, autres revenus non salariaux, etc.) est possible mais implique une régularisation postérieure de l'impôt plus importante.

Ces questions porteraient enfin sur la **gestion de l'année de transition d'un système à l'autre**. En théorie plusieurs options seraient possibles, instruites par les précédents rapports, avec une double taxation des revenus de l'année précédente et de l'année courante, une année « blanche » pour les revenus d'une année ou un report d'une année d'imposition sur plusieurs années ou au moment du décès du contribuable. Il conviendrait d'établir le champ des revenus concernés par une éventuelle année « blanche » et de décider du sort des crédits et réduction d'impôt au titre d'un exercice fiscal.

Ces questions structurantes sont autant de conditions de faisabilité que rencontrerait une réforme du mode de paiement de l'impôt. Au total **sa mise en œuvre nécessiterait un délai incompressible d'au moins deux à trois ans⁶⁴ compte-tenu des coûts de transition d'un système à l'autre et des enjeux d'acceptabilité et de simplicité dont il faudrait pouvoir tenir compte.**

Plusieurs questions juridiques paraissent enfin devoir être expertisées plus en avant (cf. encadré ci-après).

⁶⁴ Le groupe de travail n'a pas étudié les effets de l'entrée en vigueur progressive à compter de 2016 de la déclaration sociale nominative (DSN), qui doit se substituer à plusieurs déclarations (déclaration d'embauche, décomptes de cotisations, déclaration annuelle de données sociales, etc.) pourrait simplifier considérablement les flux d'information qui seraient nécessaires à la mise en œuvre d'un prélèvement à la source.

Encadré 9 : Les questions juridiques que pourrait soulever une mise en œuvre d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

Des questions juridiques pourraient se poser au regard de trois principes.

▪ **Le principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques**

Sous cet angle, le choix du prélèvement à la source ne soulèverait pas en soi d'obstacles juridiques liés à la nature des revenus potentiellement concernés, aux différences de traitement qui pourraient en résulter et au mode de détermination du taux d'imposition en année courante, tant il est vrai que les salariés et les non-salariés sont dans des situations différentes au regard de la formation et de la perception du revenu d'activité (cf. Conseil constitutionnel, 2012-662 QPC du 29 décembre 2012, considérant 30).

En première analyse il serait donc constitutionnellement possible de traiter de manière différente les revenus salariaux (auxquels la retenue à la source s'appliquerait au premier chef) et les revenus non salariaux (guère susceptibles d'y être soumis dès lors que la différence de traitement en résultant (essentiellement en trésorerie) s'appuierait sur des critères objectifs et rationnels et serait en rapport avec l'objet de la loi. Toutefois, en fonction des systèmes possibles, une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques pourrait être constituée si par exemple dans le cadre de l'année de transition, une catégorie de contribuables était en mesure de faire glisser d'une année imposée vers l'année non imposée certains revenus.

▪ **La protection de la vie privée et des données personnelles**

Ce principe est reconnu par la Constitution, la convention européenne des droits de l'homme et le droit de l'Union européenne. Il conviendrait de s'assurer que l'employeur, s'il lui était confié un rôle de tiers-versant de l'impôt retenu à la source parmi les options possibles, n'ait pas à calculer le taux de la retenue, ne dispose que des éléments strictement nécessaires au seul prélèvement des retenues, puisse faire l'objet de contrôles et, si besoin est, de sanctions, à tout le moins pour les employeurs nationaux.

▪ **L'autorité chargée du recouvrement de l'impôt**

Selon la décision n°90-285 DC du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1990 sur la CSG, le recouvrement d'un impôt frappant des revenus doit être confié à des services de l'Etat ou à tout le moins à des organismes placés sous son contrôle, comme c'est le cas avec les URSSAF, organismes de droit privé chargés d'une mission de service public ou les notaires qui sont des officiers ministériels et à un moindre degré avec les banques et les assurances. En fonction de la responsabilité qui serait dévolue aux employeurs et aux tiers-versants et des garanties qui devraient leur être demandées, de questions nouvelles pourraient se poser. En outre, la question d'une éventuelle compensation de charges de gestion pour les tiers-versants en matière de recouvrement ne pourrait pas être éludée (cf. la décision n°2000-441 DC du 28 décembre du Conseil constitutionnel à propos des charges imposées aux opérateurs de télécom pour les interceptions de sécurité).

3.2.2.4. Quelles conditions d'acceptabilité ?

A la lumière de ces éclairages techniques, le groupe de travail a souhaité identifier ce que seraient des conditions d'acceptabilité d'une telle réforme pour les contribuables.

La première tient à l'**absence de double imposition des revenus**, ce qui rendrait nécessaire une année « blanche » dans le cadre de la transition. Il pourrait en aller autrement pour les revenus exceptionnels et ce principe général n'exclurait pas des mécanismes de prévention des risques d'optimisation en localisant artificiellement des revenus l'année d'exonération plutôt que l'année de taxation.

Rapport

La deuxième suppose de **garantir la confidentialité des données personnelles** des contribuables vis-à-vis de l'employeur, si le prélèvement à la source était réalisé par le tiers-versant des revenus plutôt que par l'administration fiscale sur le compte-bancaire.

La troisième implique de **limiter le volume des régularisations pour le contribuable** l'année postérieure à celle de la perception des revenus au moment de la liquidation de l'impôt, afin de profiter des avantages de la contemporanéité du revenu et de l'impôt. Cette condition supposerait donc de rechercher un taux de prélèvement à la source qui soit le plus proche possible du taux effectif d'imposition (qui ne peut être connu qu'a posteriori) et de pouvoir approcher au mieux en année n l'imposition finale qui sera effectuée en année n+1. Toutefois plus le taux de la retenue sur les revenus courant est personnalisé, plus il révèle la situation fiscale du contribuable vis-à-vis du tiers versant ; inversement un taux de retenue « standard » (application du barème aux revenus courants sans prise en compte par exemple des autres revenus, du quotient familial et conjugal, voire les crédits et réductions d'impôt) qui ne révélerait aucune information sur la situation personnelle des contribuables impliquerait des régularisations de l'impôt postérieures plus importantes.

En définitive, la deuxième et la troisième condition d'acceptabilité peuvent avoir des effets contradictoires, suivant la priorité que l'on assigne à telle ou telle de ces conditions.

La quatrième consiste à **prendre en compte les crédits et réductions de l'impôt au titre de l'année blanche**, dans la mesure où ces incitations fiscales peuvent être nécessaires pour assurer la continuité du financement de certains secteurs économiques, notamment pour les services à la personne (gardes d'enfant, assistance aux personnes âgées à domicile, etc.).

Dans ce contexte, les membres du groupe de travail ont apprécié diversement les avantages et les inconvénients respectifs du maintien du système actuel ou du basculement progressif vers un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Les contributions annexées au présent rapport rendent compte de la diversité des points de vue exprimés par les membres du groupe.

Principaux avantages et inconvénients des deux systèmes de prélèvement

	Système actuel de prélèvement différé de l'impôt sur le revenu	Prélèvement à la source des revenus des contribuables
Principaux avantages	<p>Appropriation du système actuel par les contribuables</p> <p>Bonne performance en matière de recouvrement et capitalisation des gains réalisés par les services pour la gestion de l'impôt</p> <p>Marges d'amélioration du système existant (développement de la télé-déclaration, généralisation de la mensualisation (droit commun), meilleure utilisation des possibilités offertes par l'administration pour lisser les paiements et moduler les acomptes, etc.)</p>	<p>Meilleure adaptation dans le temps de l'impôt au revenu perçu : l'assiette de l'impôt est constituée du revenu en année courante du contribuable</p> <p>Meilleure visibilité sur le revenu disponible après-impôt pour le contribuable</p> <p>Application plus rapide des mesures de politique fiscale votées par le Parlement</p> <p>Possibles effets incitatifs sur l'offre de travail en cas d'année « blanche » lors de la transition⁶⁵</p>
Principaux inconvénients	<p>Décalage d'1 an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt et décalage de 2 ans des acomptes versés jusqu'à l'avis d'imposition de l'année</p> <p>Adaptation limitée du système aux changements de situation des contribuables</p> <p>Gestion de trésorerie pour les contribuables du fait du décalage entre la perception du revenu et son imposition</p> <p>Application différée des mesures de politique fiscale ou « petite rétroactivité »</p>	<p>Impossibilité d'un réel prélèvement instantané de l'impôt sur le revenu courant, compte-tenu des caractéristiques structurelles de l'IR français, une régularisation postérieure reste nécessaire mais elle sera avancée</p> <p>Coûts de transition d'un système à l'autre complexes et importants (année « blanche » ou double taxation, sort des crédits et réduction d'impôt, risques d'optimisation, complexité induite par la transition, questions juridiques)</p> <p>En fonction du rôle confié ou non aux tiers-versants des revenus (employeurs), enjeux de protection des données personnelles des contribuables salariés</p>

⁶⁵ Cf. l'article de Bianchi, Gudmundsson et Zoega, « Iceland's natural experiment in supply-side economics » à propos de l'expérience islandaise lors du passage au prélèvement à la source en 1987.

CONCLUSION

Revoir et simplifier la fiscalité française, redonner sa cohérence à notre système socio-fiscal et reconstruire l'acceptation de l'impôt, prendra du temps, mais il est possible et nécessaire de s'y atteler dès à présent. Ce rapport vise à éclairer les voies d'avenir que pourrait emprunter une réforme progressive de la fiscalité des ménages.

Il dresse une priorité qui se dégage nettement de nos travaux, pour agir dès maintenant en faveur des ménages modestes :

- ◆ le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes doit être renforcé et réorganisé autour d'un système plus efficace et mieux coordonné, structuré autour d'un dispositif ciblé d'incitation à l'activité à la sortie des minima sociaux – un RSA activité renforcé – et un dispositif général de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes – un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires ;
- ◆ en bas de barème de l'impôt, les effets de seuil, qui induisent des ressauts d'imposition injustifiés et parfois brutaux, doivent être atténués.

Il rappelle qu'une réforme fiscale est d'autant mieux acceptée qu'elle s'inscrit dans une stratégie de baisse progressive des prélèvements obligatoires.

C'est pourquoi, il propose également d'ouvrir à moyen terme d'autres chantiers de simplification et de renforcement de l'équité de notre système socio-fiscal, où se combinent et s'entrechoquent les effets des dispositifs sociaux et fiscaux :

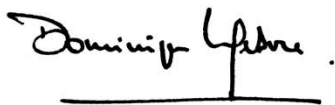
- ◆ en s'attaquant aux incohérences du bas de barème, à la simplification des critères d'octroi des avantages sociaux et fiscaux, voire à un reprofilage du barème de l'impôt sur le revenu ;
- ◆ en s'employant à rationaliser les interactions complexes entre les prélèvements et les prestations, qui peuvent conduire, pour les travailleurs modestes, à de faibles gains monétaires à court terme en cas de hausse d'activité, dès lors que le système socio-fiscal capte à court terme une part importante des revenus supplémentaires, en raison de l'effet cumulé de la baisse des prestations sous condition de ressource et de la hausse des prélèvements

Rapport

Il invite aussi à approfondir les réflexions sur les sujets qui n'ont pu être abordés par le rapport compte-tenu du périmètre défini et dans le temps imparti au groupe de travail, en matière fiscale (notamment la fiscalité indirecte), en matière de redistribution (redistribution non monétaire, effets des aides locales et des droits connexes, etc.) ou de prestations (autres prestations de soutien aux ménages).

Une stratégie fiscale ambitieuse suppose enfin de ne plus accepter les mesures fiscales de circonstance ou de convenance qui ne s'inscriraient pas dans une vraie cohérence d'ensemble, car c'est précisément l'accumulation et l'éparpillement des mesures ponctuelles qui ont généré tant de complexité et d'illisibilité de notre système fiscal, au point de le rendre incompréhensible.

A Paris, le 11 avril 2014



Dominique Lefebvre



François Auvigne