

Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients

Gilles Le Garrec, Vincent Touzé

▶ **To cite this version:**

Gilles Le Garrec, Vincent Touzé. Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients. OFCE Policy Brief, 2017, 24, pp.1 - 10. hal-03458582

HAL Id: hal-03458582

https://sciencespo.hal.science/hal-03458582

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ofce

policy brief

24 | 9 juillet 2017

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

Gilles Le Garrec et Vincent Touzé
OFCE, Sciences Po Paris

L'avenir du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR) est entre les mains du gouvernement Philippe. Le verdict final est en attente et sera connu après une étude de terrain sur la faisabilité technique.

Si l'adoption du prélèvement à la source doit servir l'intérêt général, il est important que le choix de son maintien ou son abandon soit établi à l'issue d'un arbitrage pertinent entre les avantages et les inconvénients engendrés. À l'issue d'un tel bilan, trois options s'offriront alors au gouvernement :

- « Ne rien changer » : adoption définitive et irréversible du prélèvement à la source après avoir jugé que les avantages (notamment, une meilleure synchronisation entre impôt et revenu, une perception plus rapide de l'IR) étaient supérieurs aux inconvénients (tâches administratives supplémentaires, année blanche due à la non fiscalisation des revenus 2018, ce qui est socialement inégalitaire et source d'optimisation fiscale, hausse fiscale implicite liée à la suppression du délai d'un an pour payer l'IR, divulgation d'information fiscale à l'employeur).
- « Revoir la copie » : adoption sans année blanche (différentes modalités du paiement de l'IR sur les revenus 2018 sont proposées) et sans hausse fiscale implicite (baisse de l'IR pour compenser la suppression du délai d'un an). La neutralité fiscale de la réforme est alors garantie.
- « Abandonner » mais poursuivre la modernisation de l'IR : les avantages sont jugés faibles au regard des inconvénients. Le prélèvement à la source n'entre pas en vigueur le 1er janvier 2019 et des pistes de modernisation du paiement de l'impôt sont étudiés : par exemple, étalement automatique et plus rapide en cas de baisse du revenu et généralisation de la mensualisation.

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

Ce sujet est revenu en force, en 2012, avec l'élection à la Présidence de la République de François Hollande qui en avait fait l'un de ses engagements de campagne électorale. Projet jugé non prioritaire en début de mandat, le Président Hollande l'inscrira au programme de travail du gouvernement Valls à la rentrée de septembre 2015. En 2016, la

loi de Finance 2017 (LF2017) sera votée pour une mise en place d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en janvier 2018. Cette adoption tardive de la mesure conduit à ce que le gouvernement ayant fait voter la loi ne sera pas en charge de sa mise en place effective. Par conséquent, son entrée en vigueur dépendra beaucoup de la volonté de la nouvelle majorité constituée après les élections présidentielle et législative de 2017.

Pendant la campagne présidentielle 2017, plusieurs candidats ont proposé d'annuler (François Fillon, Marine Le Pen) ou d'étudier la solidité du dispositif afin d'éviter un *bug* fiscal lors de sa mise en place (Emmanuel Macron). Le principal argument de remise en question repose sur la difficulté technique : prélever à la source sur les salaires pourrait être compliqué pour les employeurs, en particulier pour les petites entreprises. Suite à l'élection d'Emmanuel Macron à la Présidence de la République, le nouveau Ministre du budget, Gérald Darmanin, a déclaré que si « c'est une source de complexité pour les entreprises, nous ne le ferons pas », conformément aux vœux du Président, souhaitant « qu'il y ait une pause pour qu'on étudie le *process* » et que « les organisations syndicales, le patronat, les entreprises, les particuliers » soient entendus. Le 6 Juin 2017, le Premier ministre Edouard Philippe a précisé que « c'est une bonne réforme car elle permet d'ajuster en temps réel la perception de l'impôt à l'évolution de vos revenus », mais qu'il est nécessaire de « décaler sa mise en œuvre au 1er janvier 2019 ». Ainsi, de juillet jusqu'à septembre, le gouvernement va « tester le dispositif dans des entreprises volontaires et réaliser un audit » afin d'avoir « la certitude que, techniquement, tout se passera bien ».

Si le gouvernement Philippe souhaite asseoir sa décision sur la seule faisabilité technique du dispositif, en particulier pour les petites entreprises, il n'en demeure pas moins qu'un bilan complet des gains et coûts de la réforme mérite d'être réalisé. C'est l'objectif que s'assigne ce *Policy brief* en tentant de répondre aux trois questions suivantes :

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

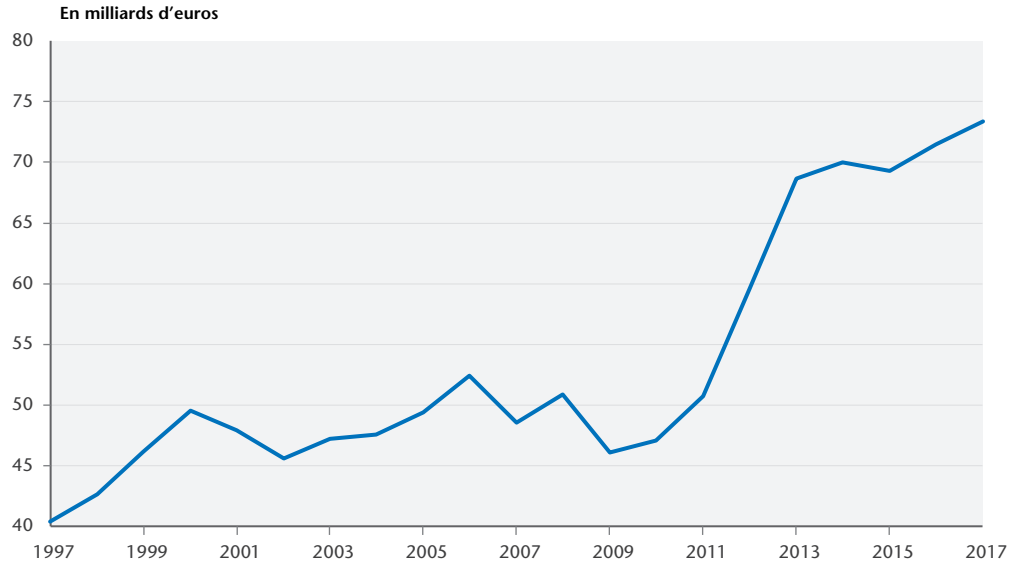
Quels sont les avantages et inconvénients attendus suite à la mise en place d'un prélèvement à la source ?

En 2017, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IR) devrait rapporter environ 73,4 milliards d'euros (graphique 1). Même si moins d'un ménage sur deux le paie, la déclaration est cependant obligatoire pour tous.

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

Le décalage temporel d'une année implique que l'État accorde un délai de paiement et donc un crédit aux ménages. Ce délai de paiement est motivé par deux contraintes : la base fiscale d'imposition est annuelle ; recueillir de l'information prend du temps. Il faut donc attendre *a minima* que l'année soit écoulée pour avoir une juste évaluation du revenu annuel.

Graphique 1. **Recettes d'Impôt sur le Revenu depuis 1997**



Source : INSEE et PLF 2017.

L'IR est un impôt progressif. Il en résulte que le taux moyen de prélèvement, le rapport entre l'impôt payé et le revenu, augmente avec le revenu du foyer fiscal. Afin de respecter un principe d'équité fiscale horizontale, le calcul de l'impôt tient compte de la taille des familles. Le barème applique alors un quotient conjugal (une part pour un célibataire ou un contribuable non marié et deux parts pour un couple marié ou pacsés) ainsi qu'un quotient familial (une demi-part par enfant et une part à partir du troisième enfant pour un couple. L'impact du quotient familial est limité car plafonné.

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

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

Le second argument est celui d'une meilleure synchronisation entre le moment où le revenu est attribué et celui où il est taxé. Cet argument est très bien détaillé dans l'ouvrage d'Ayrault et Muet (2015). Cela évite ainsi une désynchronisation qui peut être préjudiciable au revenu disponible lors d'une baisse importante du revenu. C'est notamment le cas lors d'un licenciement avec une période de chômage assez longue ou d'un départ à la retraite. Le PAS améliore indéniablement la synchronisation par rapport à la situation actuelle où l'étalement du paiement de l'IR en cas de baisse de revenu nécessite une démarche administrative[1]. D'un point de vue macroéconomique, cette meilleure synchronisation améliore aussi l'activation des stabilisateurs automatiques. Ainsi en cas de crise, les revenus baissent et l'IR s'ajuste immédiatement à la baisse, ce qui permet d'amortir l'impact récessif.

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

Perez R. et M. Wolf, 2015, « Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif », *Note de Terra Nova*.

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

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

Un troisième argument favorable est budgétaire. Pour l'État, le PAS permet une mise en place rapide d'une baisse ou d'une hausse de l'IR. En effet, avec le PAS, les hausses ou baisses de l'IR sont budgétairement effectives dès l'année de perception du revenu. Aux États-Unis, par exemple, le PAS a été adopté en 1942. L'économie de guerre demandant un soutien fiscal immédiat plus fort, prélever à la source a aussi permis de rendre effectif dans les plus brefs délais les hausses de l'IR.

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

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

Ensuite, la progressivité de l'IR rend difficile le calcul du taux moyen chaque mois. En effet, la base de calcul de l'impôt est le revenu annuel. Pour calculer le taux moyen annuel, il faut connaître tous les revenus de l'année y compris des revenus qui sont connus en général seulement en fin d'année comme certains revenus du capital (intérêts et dividendes). Toutefois, le prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital, prôné par Macron pendant sa campagne électorale, devrait simplifier le calcul de l'IR à la source car ce dernier reposerait alors pour l'essentiel sur les revenus du travail et de la retraite. Par ailleurs, en France, l'IR est calculé sur une base familiale (utilisation d'un quotient conjugal et d'un quotient familial), ce qui signifie que pour bien calculer le taux moyen, il est également nécessaire de connaître le revenu du conjoint ou de la conjointe (pour les couples mariés ou pacsés). Une solution consisterait à individualiser l'impôt[2], c'est la proposition de Landais, Piketty et Saez[3] (2011), proposition qui a, en partie, inspiré le programme électoral de François Hollande, mais une telle solution reviendrait à nier la solidarité entre époux et donc la mutualisation des revenus au sein du foyer. Il faut aussi noter que pour un nouvel entrant sur le marché du travail, il ne sera pas possible de lui appliquer un taux moyen extrapolé à partir des niveaux d'impôts précédemment payés. Il faudra donc appliquer un taux spécifique comme celui prévu par la LF2017.

Cette difficulté du calcul en temps réel du taux moyen d'IR signifie qu'il ne sera pas connu avec exactitude. En pratique, la LF2017 a prévu que pendant les 8 premiers mois de l'année (par exemple, en 2019), le taux moyen (ratio entre IR payé et revenu) sera calculé à partir de l'IR payé deux années auparavant (en 2017), puis les 4 derniers mois restant, ce taux sera calculé à partir de l'IR payé l'année précédente (en 2018). Au printemps de l'année qui suit celle de la perception du revenu (en 2020), les ménages qu'ils paient ou non l'IR auront toujours l'obligation d'envoyer une déclaration de leur revenu annuel 2019. Par la suite, l'éventuel montant d'IR manquant devra alors être payé. Le PAS ne sera pas libératoire, et la simplification ne sera donc pas au rendez-vous.

Tableau 1. **Échéancier de paiement de l'IR avec un prélèvement à la source**

	Année 2019											
Mois	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Taux moyen	**IR 2017 / Revenu 2017**								**IR 2018 / Revenu 2018**			
	Année 2020											
Mois	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Action	**Déclaration revenu 2019**								**Règlement du solde éventuel**			

Source : auteurs.

2. Voir le *Policy brief* sur ce thème d'Allègre et Périvier, 2017, Le choix d'individualiser son impôt pour les couples, *OFCE policy brief* 22, 7 juillet.

3. Landais *et al.*, prônent une fusion de l'IR et de la CSG, un prélèvement automatique à la source de l'impôt sur le revenu (capital et travail) ainsi qu'une suppression des quotients conjugal et familial.
Landais, C., T. Piketty, et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil, Paris.

Le PAS n'emporte pas l'adhésion des entreprises qui en tant qu'employeurs anticipent un coût de gestion technique supplémentaire en raison des nouvelles tâches administratives occasionnées qu'elles vont devoir assumer (demande à l'administration fiscale du taux d'IR moyen, prélèvement de l'IR sur les salaires versés, reversement à l'administration fiscale de l'IR prélevé). Il faut aussi noter que l'administration fiscale a également fait part de sa grande inquiétude sur la faisabilité technique quant à la mise en place du PAS : un *bug* fiscal est possible sans compter que l'incompréhension des contribuables sur le montant d'IR payé à la source et basé sur un revenu annuel estimé qu'ils n'ont pas encore déclaré pourrait nécessiter de nombreuses sollicitations de l'administration, voire une gestion accrue de contentieux.

Les syndicats des salariés sont également inquiets quant aux problèmes de confidentialité posé par une divulgation d'informations fiscales qui seraient transmises aux tiers payeurs (l'employeur pour le salarié). Certes, la LF2017 a prévu un taux neutre similaire à celui appliqué à un célibataire sans enfant, mais si un salarié opte pour ce taux, il devra tous les mois calculer la différence entre le taux neutre et son « vrai » taux moyen puis verser le montant manquant à l'administration fiscale, ce qui sera source d'une importante complexité.

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

Enfin, la principale pierre d'achoppement que rencontre la mise en place du PAS est celle de l'année blanche (Grandemange, 2011). Concrètement, l'année de mise en place, l'administration fiscale devrait continuer à prélever l'IR avec une année de retard (sur les revenus de l'année 2018, par exemple) et prélever à la source l'IR sur les revenus de l'année en cours (les revenus de l'année 2019, par exemple). Toutefois, il est impossible de faire payer deux impôts l'année de transition. L'administration a alors deux options : faire payer plus tard l'année 2018, mais alors se pose une autre question technique « quand et comment ? », ou renoncer à fiscaliser les revenus de cette année de transition (« année blanche » grâce un crédit d'impôt, appelé « Crédit d'impôt modernisation du recouvrement » ou CIMR qui dispense de payer l'impôt dû sur les revenus 2017). L'année blanche pose également deux difficultés majeures : une optimisation fiscale qu'il va falloir contenir en continuant à fiscaliser des revenus considérés comme « exceptionnels » et des incitations fiscales prévues par la loi pour certaines dépenses (dons, emploi à domicile, etc.) qu'il va falloir maintenir, au risque d'avoir une « super » année blanche : on renonce à fiscaliser les revenus mais les réductions et crédits d'impôts sont maintenus. La loi de Finance 2017 a opté pour une « super » année blanche en maintenant les réductions et crédit d'impôts. Elle a également inscrit plusieurs dispositifs visant à limiter l'optimisation fiscale en définissant la notion de revenus « non exceptionnels » pour les traitements et salaires, les revenus fonciers, les revenus des indépendants et les revenus des dirigeants. Ces revenus non exceptionnels donnent droit au crédit d'impôt, ce qui n'est pas le cas des « revenus exceptionnels ». Le montant du CIMR est estimé à environ 75 milliards d'euros.

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

Quelle évaluation peut-on avoir des principaux impacts attendus ?

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

Évaluation ex ante

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

Deux questions sont posées :

— Finances publiques : Comment ce changement dans la chronique de perception de l'impôt modifie-t-il les recettes fiscales ?

— Ménages : comment sont-ils impactés par l'année blanche et la hausse fiscale implicite ?

L'année de mise en place, par exemple 2019 avec le recul annoncé d'un an, l'administration fiscale percevra donc une part notée, α_{2019}, de l'IR dû pour les revenus de l'année 2019 noté IR^*_{2019}. Ce coefficient α_{2019} est égal à 100 % lorsque la synchronisation est parfaite tandis que α_{2019} est inférieur à 100 % lorsque la synchronisation est imparfaite[4]. Par ailleurs, l'administration émettra un avis de non-paiement de l'IR dû pour l'année 2018 (CIMR dans la loi de finance 2017).

La perception de recette fiscale (IR_{2019}) pour la première année de mise en place sera donc égale à[5] :

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

Si le taux de croissance de l'impôt dû pour l'année 2019 ($g_{2019} = \Delta IR^*_{2019} / IR^*_{2018}$) est inférieur au facteur de non synchronisation ($1 - \alpha_{2019}$), soit le coefficient qui mesure l'incapacité de prélever le bon montant d'impôt à la source, alors il y a une baisse d'environ $(1 - \alpha_{2019}) - g_{2019}$ des recettes d'IR l'année de lancement du prélèvement à la source. Si on suppose que le degré de synchronisation α_{2019} est de 97 % et que la recette fiscale d'IR augmente de 3 % en 2019, alors les recettes fiscales resteront inchangées (voir tableau 2).

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

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

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

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

L'étude de Le Garrec et Touzé (2016) donne une estimation de ce gain net en fonction de la date de naissance des contribuables. Cette étude utilise les données de l'enquête « Revenu fiscaux et sociaux » 2013 (ERFS) pour estimer le gain de l'année

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

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

Le Garrec G. et V. Touzé, 2016, « Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et année de transition : Quel impact pour les finances publiques et l'équité fiscale ? », *Working paper OFCE*, 2016-28.

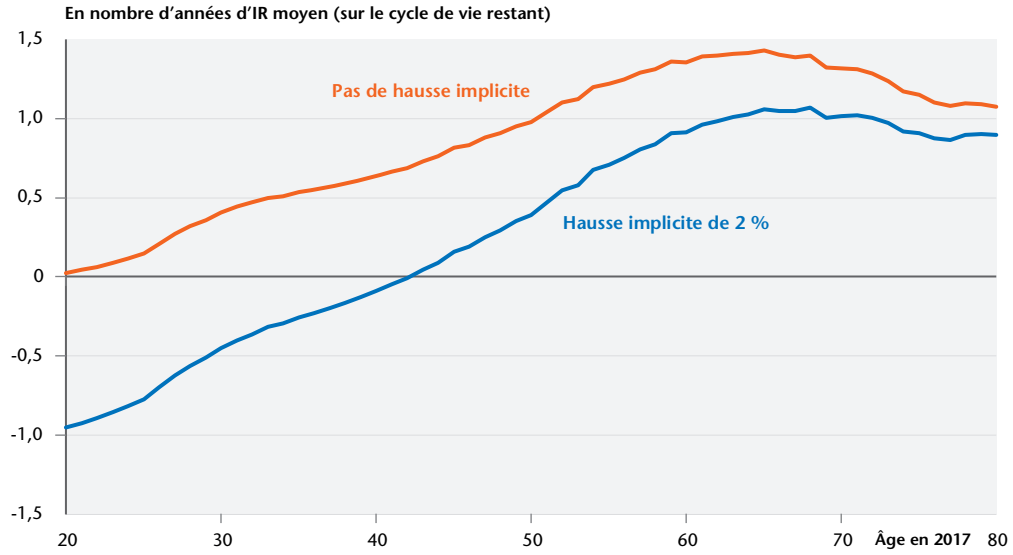
Tableau 2. **Impact sur la trésorerie de l'État d'un prélèvement à la source**

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

(*) base 100 en 2018 et hypothèse d'une croissance nominale des recettes d'IR à 3 %.
Sources : calculs des auteurs.

blanche et extrapoler la distribution par âge des montants d'IR en vue d'établir des profils fiscaux par génération. Sur cette base, le PAS (graphique 2) avantagerait fiscalement les générations les plus âgées car elles bénéficieraient beaucoup de l'effet « année blanche » et subiraient peu l'effet « hausse implicite ». Cette propriété résulte du fait que les générations les plus âgées (particulièrement les 55-65 ans) ont souvent des niveaux plus élevés d'IR (forte année blanche potentielle) et qu'elles seront moins longtemps impactées par la hausse implicite en raison d'un horizon de vie plus court. Pour les plus jeunes générations, c'est l'effet « hausse implicite » (perte du délai d'un an pour payer l'IR) qui l'emporterait. Pour les générations qui ne paient pas encore l'IR, il n'y a pas d'année blanche et seulement une hausse implicite. Sous l'hypothèse d'une hausse fiscale implicite de 2 % (hypothèse de taux d'intérêt nominal à 2 %), les plus jeunes générations (les moins de 20 ans) pourraient avoir à payer en plus l'équivalent d'une année d'IR moyen sur l'ensemble de leur cycle de vie tandis que les plus de 60 ans pourraient réaliser une économie d'environ une année moyenne d'IR sur leur cycle de vie restant (graphique 2).

Graphique 2. **Gain de la réforme par génération**



Sources : Le Garrec et Touzé (2016), Calculs prospectifs réalisés à partir de l'enquête ERFS 2013 et projections démographiques de l'INSEE (2010) avec un scénario de taux d'intérêt nominal de 2 %, de taux d'inflation de 1 % et de taux de croissance nominale de l'IR de 1,5 %.

Par ailleurs, sur le seul critère de l'inégalité intragénérationelle, l'année blanche est également problématique car l'IR est très fortement concentré par les 10 % les plus

riches. En 2011 (tableau 3), ces derniers concentraient 70 % des recettes d'IR tandis que les 3 % plus riches concentraient à eux seuls près de 48 %. Le crédit d'IR prévu par la LF2017 présente des propriétés similaires de concentration de l'année blanche et de montant de dispense d'IR à payer, ce qui peut paraître particulièrement inégalitaire.

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

Décile de revenu	Impôt moyen (en euros)	Concentration de l'IR (en %)
D1 – D5 (50 % de la population la moins fortunée)	-135	-2
D6	490	3
D7	790	5
D8	1 260	8
D9	2 300	15
D10 (10 % plus riches)	10 800	70
C98 (98^{e} centile)	9 900	6,4
C99 (99^{e} centile)	14 800	9,6
Top 1 % (1 % plus riches)	49 100	31,8

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

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

Évaluation ex post

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

Dans le cadre de la LF2017, cette évaluation est difficile à réaliser car l'incertitude régnant avec la période électorale 2017 a été grande et l'annonce du report conditionnel d'un an a rendu caduque les tentatives d'optimisation à partir de mai pour l'année 2017. Avec le report conditionnel en 2019, la question de l'optimisation fiscale se pose également en 2018. Tout dépend de la mise en place du PAS avec certitude ou non. Il faudra attendre de connaître la décision du gouvernement qui, pour l'instant, se laisse le temps d'évaluer le projet.

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

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

Au niveau macroéconomique, la baisse d'impôt anticipée peut avoir un effet potentiellement favorable sur la consommation, sans compter que les plus fortes incitations à créer de la richesse ont des effets positifs sur la production potentielle.

Pour évaluer de tels effets, il est possible de se référer à l'expérience naturelle islandaise. En 1987, l'Islande a instauré un PAS. L'étude de Bianchi, Gudmundsson et Zoega (2007) fait référence dans le domaine et s'intéresse aux effets sur l'offre de travail. Elle a essayé d'estimer comment la non imposition à l'IR pendant un an a

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

modifié les comportements. Ils observent ainsi que le nombre de semaines travaillées en 1987 a augmenté de 5,7 % par rapport à la moyenne des années 1986 et 1988. Pour étayer plus précisément l'impact qu'aurait eu la non fiscalisation des revenus du travail en 1987 sur l'offre de travail et évaluer les suppléments de revenus induits, ils calculent sur ces périodes l'élasticité des revenus du travail par rapport aux impôts sur le revenu. Ils évaluent cette élasticité à 0,67. Si on extrapole ce résultat à la France, on trouve qu'une non fiscalisation des revenus pourrait entraîner une hausse de la masse salariale de plus de 3 %. Si cette hausse se traduisait par une augmentation identique, par exemple, des seules rentrées fiscales liées à la TVA, on observerait un supplément de recettes fiscales d'environ 5 milliards. Bien sûr, il convient d'être prudent sur un tel chiffrage. D'abord parce que la France de 2018-2019 avec un taux de chômage proche de 10 % n'est pas l'Islande de 1986-1987 qui était au plein emploi avec un taux de chômage de 0,7 %. Ensuite parce qu'il est en pratique difficile d'extrapoler ce qu'un tel supplément de revenus entraînerait en termes de comportements et donc en termes de rentrées fiscales.

Quelles sont les options possibles ?

L'adoption du PAS doit servir l'intérêt général. Il est donc important que le choix de son maintien ou de son abandon soit établi à l'issue d'un arbitrage pertinent entre les avantages et les inconvénients engendrés. Trois options s'offrent alors au gouvernement :

1. « Ne rien changer » : Adoption définitive et irréversible du PAS après avoir obtenu un avis favorable qui certifie que le PAS générait plus de simplification que de complexité.
2. « Revoir la copie » : adoption du PAS mais sans année blanche et sans hausse implicite. La neutralité fiscale de la réforme est alors garantie. Différentes modalités (étalement sur plusieurs années) pour payer l'IR sur les revenus 2018 sont proposées et l'État applique un taux d'escompte sur l'IR prélevé à la source pour éliminer la hausse implicite liée à la suppression du délai d'un an pour payer.
3. « Abandon du PAS » mais poursuite de la modernisation de l'IR : le PAS n'entre pas en vigueur au 1er janvier 2019 car les inconvénients (complexité, année blanche, hausse fiscale implicite, etc) ont été jugés majeurs par rapport aux avantages attendus (meilleure synchronisation, perception plus rapide de l'IR). Le crédit d'impôt pour l'année de transition (CIMR) est annulé et on conserve un paiement différé. Toutefois, la modernisation de l'IR se poursuit. Deux pistes de modernisation sont envisageables :

   — Mieux synchroniser en cas de baisse de revenu avec un étalement automatique et quasi-immédiat du paiement de l'IR suite à une déclaration en ligne[6] de son changement de situation (par exemple, chômage ou retraite). Par ailleurs, le seuil de variation à la baisse du revenu pourrait éventuellement être diminué pour ouvrir plus largement le dispositif alors qu'aujourd'hui, les contribuables peuvent seulement solliciter des délais de paiement en cas de baisse supérieure à 30 % de leur revenu.

   — Faciliter la mensualisation : une automatisation lors de la première déclaration ou la nouvelle déclaration faciliterait la généralisation ■

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

Pour citer ce document : Gilles Le Garrec et Vincent Touzé, 2017, « Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients », *OFCE policy brief* ***24***, 9 juillet.

L'OFCE ÉVALUE LE PROGRAMME PRÉSIDENTIEL

Après l'élection présidentielle, le débat continue !

L'**OFCE** évalue les principales mesures de politique économique du programme présidentiel pour mieux en préciser les enjeux économiques de court et de moyen terme, national et européen, pour les années à venir.

LE DISPOSITIF

Du 26 juin au 12 juillet 2017, l'OFCE publiera des analyses sous forme de *Policy Briefs* ou de *Posts de blog* qui aborderont et étudieront par thèmes les principales mesures de politique économique proposées.

Le 12 juillet, La Conférence de presse de l'OFCE conclura cette première phase d'évaluation du programme présidentiel, les Chercheur-e-s de l'OFCE y présenteront une synthèse des évaluations.

LES SUJETS ABORDÉS SONT

- **Fiscalité ménages**
  - — Exonération de taxe habitation pour 80 % des ménages
  - — Prélèvement forfaitaire unique optionnel à 30 % sur les revenus du capital
  - — Suppression de l'ISF mobilier
  - — Individualisation au choix de l'impôt sur le revenu sur les personnes
  - — Report du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu
  - — Bascule cotisations sociales salariés/CSG
- **Fiscalité entreprises**
  - — Transformation du CICE en baisse de cotisations sociales employeurs et 0 % charges au SMIC
  - — Baisse de l'impôt sur les sociétés
- **Emploi / Marché du travail**
  - — Emplois francs
  - — Exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires
  - — Contrôle des chômeurs et offre raisonnable d'emploi
  - — Réforme marché du travail
  - — Réforme de l'assurance chômage
- **Dépenses publiques**
  - — Plan d'économies de 60 Mds d'euros et bilan redistributif
  - — Plan d'investissement (dont formation)
- **Écologie / Transition énergétique**
  - — Fiscalité écologique
  - — Plan d'investissement pour la transition énergétique
- **Bilan général**
  - — Cadrage macroéconomique du quinquennat sur la base des évaluations et des modèles mobilisés à l'OFCE
  - — Bilan redistributif

Chacune de ses mesures sera réévaluée si les contours en sont modifiés ou précisés, donnant lieu à une publication mise à jour.

En octobre 2017, le cadrage macroéconomique sera affiné dans la prévision d'automne de l'OFCE,

En novembre 2017, après le débat parlementaire du Projet de Loi de Finances 2017, une analyse macroéconomique et un impact redistributif des dispositions du PLF 2017 actualisera les analyses présentées le 12 juillet 2017.

Sylvie Le Golvan, *Responsable de la communication* :
sylvie.legolvan@ofce.sciences-po.fr @ofceparis

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédactrice en chef des publications Sandrine Levasseur
Responsable de la visibilité numérique Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moummi (OFCE).

Copyright © 2017 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.