

Un Revenu Universel calculé à la source

Alors que l'idée d'un montant forfaitaire versé à toute la population adulte d'un Etat suscite un vif intérêt dans de nombreux pays, la mise en œuvre concrète ne semble pas être à l'ordre du jour. Ce paradoxe a été relevé en 2016 par les sénateurs réunis en « mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France ». En synthèse, ils ont admis que *« les expériences étrangères menées à ce jour de dispositifs pouvant être qualifiés de revenu de base n'apparaissent pas assez probantes et s'intègrent en outre souvent dans des contextes sociaux, économiques et culturels très différents de la société française, de telle sorte qu'elles ne peuvent, à elles seules, fournir une quelconque assurance des incidences véritables de son introduction en France »*.

Le rapport sénatorial publié en octobre 2016 préconisait alors un chemin : « de l'utopie à l'expérimentation ».

Cependant, l'expérimentation d'un concept illimité par nature (toute la population d'un pays, sans condition, sans durée) est difficile à concevoir. Quelle que soit l'habileté déployée pour définir le dispositif expérimental sur un échantillon bien conçu de la population, chaque individu sélectionné sait pertinemment qu'il bénéficie d'un programme spécifique et limité. Il est donc peu susceptible de faire « comme si » ce changement était universel et définitif, deux caractéristiques essentielles du concept. Par ailleurs, les contributeurs fiscaux au schéma cible ne font jamais partie de l'expérimentation, ce qui diminue fortement la représentativité du test par rapport à une solution pérenne.

L'alternative consiste à déployer la solution cible de façon progressive, en ajustant année après année les systèmes fiscaux, sociaux et familiaux existant pour faire émerger à terme une forme explicite de revenu universel. Dans cette démarche de long terme, il est envisageable d'utiliser à diverses étapes des expérimentations limitées, dont les modalités concrètes serviront à démontrer l'atteinte d'objectifs intermédiaires désirables. C'est l'approche où s'insère cette note.

Compte tenu de la nature fondamentalement fiscale d'un revenu universel applicable en France (nous ne bénéficions d'aucune rente mobilisable pour le financer, ni du pétrole d'Alaska ni des casinos de Macao), le pas le plus significatif sur le chemin menant à son instauration consiste à modifier la modalité de calcul du prélèvement mensuel d'impôt sur le revenu. Le succès de l'évolution majeure réalisée en France en janvier 2019, désignée par l'expression « prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu », constitue à ce titre une opportunité historique. Cette note explique comment la saisir pour réaliser une avancée significative vers l'instauration d'un revenu universel en France.

I – Le prélèvement de l'impôt à la source

La complication extrême des règles de calcul de l'impôt sur le revenu (IR) rend totalement illusoire son acquittement contemporain de la perception des revenus, contrairement à la CSG sur les salaires ou la CRDS sur la grande majorité des revenus.

Un point de comparaison intéressant est la CSG sur les pensions de retraites, qui prévoit quatre taux (0%, 3,8%, 6,6% ou 8,3%) selon les revenus et la composition du foyer fiscal. Cette progressivité relativement simple donne lieu à une succession d'annonces politiques, de paramétrages compliqués dans les systèmes d'information et de courriers adressés à des pensionnés qui subissent ces évolutions erratiques avec plus ou moins de résignation. En illustration, le site de l'Assurance Retraite affiche depuis plusieurs mois : *« Le Président de la République a annoncé que le taux de CSG passera de 8,3% à 6,6% en 2019, pour les retraités dont le revenu fiscal de référence de 2017 est compris entre 14 549 € et 22 579 € (pour une personne seule correspondant à une part de quotient familial). Compte tenu des délais techniques de mise en œuvre, cette baisse de CSG sera en place pour votre retraite versée en mai 2019. L'écart avec ce qui aura été trop perçu en CSG début 2019 vous sera remboursé à cette même date ».*

Heureusement, les salariés échappent à cette complexité et se voient prélever directement sur leur feuille de paie un prélèvement CSG au taux unique de 9,2%. Bien peu remarquent que l'assiette de ce prélèvement est de 98,25% du salaire brut dans la limite de 162 096 euros annuels, de 100% au-delà. C'est incompréhensible, mais marginal et calculé automatiquement par les logiciels de paie.

Considérant les 400 pages denses de la « Brochure pratique 2019 » proposée par l'administration fiscale pour aider les contribuables à déclarer leurs revenus 2018, il n'est évidemment pas concevable de mensualiser l'ensemble. Nous sommes contraints par la complication extrême des règles légales à maintenir une déclaration annuelle (au printemps) des revenus de l'année précédente, ce qui permet au système d'information du fisc de calculer a posteriori l'impôt dû sur l'ensemble de l'année¹. Si l'expression « prélèvement de l'impôt à la source » s'applique bien à la CSG ou la CRDS (à part quelques exceptions, par exemple les loyers perçus), elle est donc impropre concernant l'impôt sur le revenu. Il ne peut s'agir que de la perception d'un acompte, avant le calcul complet au printemps suivant.

Le versement d'un acompte d'impôt sur le revenu n'est pas nouveau. Depuis des années, les contribuables pouvaient choisir entre deux options : paiement par « tiers provisionnels » (le 15 février et le 15 mai, ils versaient par anticipation le tiers de l'impôt calculé l'année précédente) ou par mensualisation (chaque mois, ils versaient un dixième de l'impôt précédent). Dans les deux cas, la régularisation avait lieu en septembre, en fonction de l'impôt nouveau calculé par l'administration fiscale à partir des éléments de la déclaration printanière.

Le « prélèvement à la source » en pratique

La réelle nouveauté apportée en 2019 est que l'acompte mensuel est en partie calculé en fonction de la réalité des revenus du mois écoulé. Très concrètement, l'administration a mis en place des interfaces bidirectionnelles entre les systèmes d'information des tiers payeurs (employeurs, Pôle emploi, caisses de retraites...) et celui de l'administration fiscale, pour synchroniser taux de prélèvement et montants d'acomptes prélevés.

Chaque particulier contribuable peut consulter sur le site impots.gouv.fr l'ensemble de ces échanges d'information le concernant, de trois natures :

1. Le taux de prélèvement d'acompte transmis par la DGFIP aux tiers collecteurs qui en font la demande,

¹ Même si la déclaration annuelle est pré-remplie, elle fait toujours l'objet d'ajustements par la majorité des contribuables. Pour la déclaration des revenus 2018, seulement 30 % des contribuables ont validé la déclaration pré-remplie sans apporter aucune modification.

2. Les montants des acomptes retenus à la source par les tiers collecteurs,
3. Les acomptes prélevés directement par la DGFIP (concernant les revenus sans tiers collecteurs, pour des montants simplement repris du calcul de l'impôt de l'année précédente).

L'extrait ci-dessous est illustratif de ces trois types d'échanges, pour un particulier fictif percevant une allocation chômage de 1 284,58 euros par mois et un loyer de l'ordre de 1 000 euros pour un appartement dont il est propriétaire.

Date	Valeur	Détail
19/04/2019	7,1 %	Taux transmis par la DGFIP à POLE EMPLOI ADMINISTRATION PUBLIQUE SIRET : 13000548118277 3 RUE GALILEE IMMEUBLE PLUTON 93192 NOISY LE GRAND CEDEX Date de la demande de votre collecteur : 10 avril 2019 Date de la réponse de la DGFIP : 19 avril 2019
Mai 2019	91,00 €	Retenue - POLE EMPLOI ADMINISTRATION PUBLIQUE SIRET : 13000548118277 3 RUE GALILEE IMMEUBLE PLUTON 93192 NOISY LE GRAND CEDEX Base imposable : 1 284,58 € Taux de retenue : 7,1 %
15/05/2019	198,00 €	Acompte - Direction Générale des Finances Publiques Revenus fonciers : 50,00 € Prélèvements sociaux sur revenus fonciers : 148,00 € Compte prélevé : FRxx xxxx xxxx xxxx xxxx xxx BIC : xxxxxxxxxxxx Référence du prélèvement : xxxxxxxxxxxxxx

Tableau 1 - Exemple d'échanges informatisés entre l'administration, un tiers payeur (Pôle emploi) et la banque du contribuable

On y lit que le 10 avril, comme chaque mois, Pôle Emploi a interrogé l'administration fiscale sur le taux de prélèvement applicable à ce chômeur inscrit, à qui elle prévoyait de verser à la fin du mois une allocation dont le montant serait calculé en fonction de sa déclaration de situation. L'administration fiscale répondit « 7,1% » avec un délai de l'ordre de dix jours. Dans le courant du mois suivant, Pôle Emploi indiqua au fisc le montant imposable (1 284,58 euros) de la pension chômage versée à l'allocataire, ainsi que le montant de l'acompte IR prélevé à la source en appliquant le taux de 7,1%, soit 91 euros. Pôle Emploi est intervenu ainsi comme collecteur de l'acompte d'impôt sur le revenu pour le compte de l'administration fiscale, à qui elle versera ensuite la somme retenue.

Le calcul de l'acompte sur les prélèvements sociaux et l'impôt sur le revenu est assez différent. Sachant qu'il ne fait que reprendre le montant acquitté l'année précédente, en faisant l'hypothèse que l'appartement loué l'année dernière l'est toujours, il ne s'agit d'aucune façon d'un prélèvement « à la source », mais bien d'un acompte légitimé par l'historique des revenus du contribuable. Remarquons la mention des coordonnées bancaires du contribuable : le fisc réalise un prélèvement direct sur le compte.

Deux limites du « prélèvement à la source » actuel

1 – Pourquoi fournir à son employeur une information personnelle ?

Certains contribuables peuvent légitimement hésiter à transmettre à leur employeur le taux de prélèvement que leur applique l'administration fiscale. Cette information peut être considérée comme personnelle, car elle dépend des autres revenus du contribuable et de sa configuration familiale. Dans ce cas, il est possible d'opter pour un calcul et un versement de l'acompte directement par le contribuable.

Cette modalité complique la tâche de l'administration, qui risque alors de recevoir des acomptes d'un montant insuffisant, ou que le contribuable oublie de s'acquitter de cette obligation mensuelle. C'est pourquoi l'administration la décourage explicitement lorsqu'il propose au contribuable de cocher cette case dans l'interface présentant à cette option sur impots.gouv.fr :

Ne pas transmettre votre taux de prélèvement personnalisé ?

J'opte pour ne pas transmettre mon taux à mon employeur.

Cette option vous **impose**, lorsque le taux non personnalisé est inférieur au taux personnalisé, de payer tous les mois un complément à l'administration fiscale en utilisant ce service en ligne. En cas de versement insuffisant, une pénalité pourrait être appliquée.

Figure 1 - Interface permettant au contribuable d'opter pour la non-transmission de son taux personnalisé à son employeur

Une option nettement plus satisfaisante et sécurisée consisterait à n'utiliser les capacités d'échanges automatisés mensuels d'information avec le tiers versant des revenus que pour obtenir l'information sur les montants perçus. L'administration fiscale réaliserait alors le calcul de l'acompte et le prélèverait directement sur le compte bancaire du contribuable. La séquence d'échanges d'informations présentée ci-dessus serait modifiée ainsi :

Date	Valeur	Détail
04/05/2019	1 284,58 €	Salaire imposable transmis à la DGFIP par POLE EMPLOI ADMINISTRATION PUBLIQUE SIRET : 13000548118277 3 RUE GALILEE IMMEUBLE PLUTON 93192 NOISY LE GRAND CEDEX
Mai 2019	91,00 €	Acompte - Direction Générale des Finances Publiques IR sur salaire transmis par POLE EMPLOI ADMINISTRATION PUBLIQUE SIRET : 13000548118277 3 RUE GALILEE IMMEUBLE PLUTON 93192 NOISY LE GRAND CEDEX Base imposable : 1 284,58 € Taux d'acompte : 7,1 % Compte prélevé : FRxx xxxx xxxx xxxx xxxx xxx BIC : xxxxxxxxxxxx Référence du prélèvement : xxxxxxxxxxxxxx
15/05/2019	198,00 €	Acompte - Direction Générale des Finances Publiques IR sur revenus fonciers : 50,00 € Prélèvements sociaux sur revenus fonciers : 148,00 € Compte prélevé : FRxx xxxx xxxx xxxx xxxx xxx BIC : xxxxxxxxxxxx Référence du prélèvement : xxxxxxxxxxxxxx

Tableau 2 - Proposition de rationalisation des échanges informatisés entre l'administration et les tiers payeurs

L'avantage majeur de cette solution par rapport à la pratique actuelle est que tous les revenus imposables versés par des tiers (employeurs, Pôle emploi, caisses de retraites, etc.) seraient communiqués dès leur versement à l'administration fiscale, une bonne pratique qui évite les « oublis » de la part du contribuable, et que par ailleurs le taux de prélèvement personnalisé resterait un secret partagé entre l'administration fiscale et l'assujetti.

2 – Les contribuables aux revenus irréguliers doivent prendre l'initiative d'ajuster leur taux

De façon générale, pour tous les contribuables dont les revenus évoluent de façon peu prévisible d'un mois à l'autre, parce qu'ils perdent leur emploi, qu'ils sont en pluriactivité ou qu'ils subissent les préavis et aléas des allocations chômage, un taux de prélèvement fixe, calculé au printemps de l'année précédente à partir des revenus de l'année antérieure, n'a pas beaucoup de pertinence. Par ailleurs, la configuration familiale peut évoluer en cours d'année, pour de nombreuses raisons. C'est pour prendre en compte ces discontinuités du revenu et de composition du foyer fiscal que l'administration fiscale met à disposition de chaque contribuable sur impots.gouv.fr une interface de mini-déclaration fiscale prévisionnelle pour l'année en cours².

Simple à saisir, cette information est utilisée pour calculer immédiatement un nouveau taux de prélèvement d'acompte qui sera adressé à partir de ce moment à tous les tiers collecteurs qui interrogeront le service des impôts. Cette intervention à l'initiative du contribuable permet donc d'ajuster au long de l'année le niveau des acomptes prélevés à la réalité de la situation. Cependant, il est probable qu'une part importante des contribuables ne réalise pas cette démarche et se voit prélevé chaque mois des acomptes ne correspondant pas à la réalité de sa situation. Ceci limite les bénéfices du système mis en place début 2019 par rapport au tiers prévisionnel (éventuellement mensualisé) en vigueur jusqu'en 2018.

Ceci est d'autant plus dommage que l'objectif affiché du « prélèvement à la source » est la contemporanéité de l'impôt (en réalité de l'acompte) et des revenus. Utiliser un taux estimé à partir des revenus de l'année N-2 est problématique en théorie et en pratique. Alors que les acomptes versés courant 2018 étaient relatifs à l'impôt déclaré au printemps de la même année sur les revenus de l'année précédente (2017), le nouveau système d'acomptes mensuels (prélevés en 2019) est relatif à l'impôt calculé au printemps de l'année suivante (2020) sur les revenus de l'année contemporaine (2019). Il est dommage que le mode de calcul des acomptes prélevés en 2019 soit encore dépendant d'un taux parfois obsolète, reflétant la situation familiale et les revenus de l'année 2017.

Nous verrons plus loin comment supprimer cette incohérence.

Vers un « prélèvement à la source » 2.0 ?

Prenant acte du fait que le prétendu « prélèvement à la source » n'est en réalité qu'un acompte sur l'impôt qui sera finalement acquitté l'année suivante, il est raisonnable de prendre de la hauteur et chercher un fonctionnement optimal qui ne soit pas forcément « le plus proche possible de l'impôt réel », dont nous savons qu'il est un objectif inatteignable pour nombre de contribuables.

Des objectifs tout aussi pertinents sont à mettre dans la balance :

- a. Ne pas impliquer un tiers dans le calcul et le recouvrement de l'impôt qui manifeste explicitement la contribution du citoyen au fonctionnement des services publics.
- b. Faciliter la vie des contribuables dont la situation professionnelle est instable.
- c. Faire en sorte que le calcul de l'acompte ne soit pas modifié par les évolutions de configuration familiale (statut matrimonial, enfants à charge...).
- d. S'assurer que la règle de calcul de l'acompte soit suffisamment simple pour que chaque citoyen la connaisse et l'intègre pour anticiper l'évolution de son revenu disponible au long de l'année.

Nous reviendrons sur ces quatre objectifs, qui se combinent avec les autres poursuivis par cette note.

² Au premier semestre 2019, 1,9 millions de foyers fiscaux ont opéré un changement de situation pour ajuster le taux d'imposition à la source.

II – Le revenu universel, une réforme fiscale

Depuis la création en 1986 à Louvain-la-Neuve du Basic Income European Network (BIEN), étendu rapidement aux dimensions mondiales (Earth Network), l'ensemble des promoteurs de tous les pays se reconnaissent par la même définition : « *Le revenu de base est un paiement en monnaie, périodique, versé à tous sur une base individuelle, sans condition de ressources ni exigence de contrepartie* ».

Cette définition ne dit rien sur le financement du dispositif, ce qui nécessite de la compléter selon les capacités propres à chaque pays souhaitant l'implémenter. Pour la France, l'ensemble des études approfondies sur le sujet convergent vers la même solution : « *La proposition de réforme fiscale est la fusion des dispositifs sociaux et fiscaux en un seul et même dispositif qui s'applique à tous les citoyens : un revenu universel intégré dans l'impôt sur le revenu prélevé à la source. Le résultat est un versement automatique (l'impôt négatif) ou un prélèvement automatique (l'impôt net du revenu universel) qui ne dépend que d'un seul critère : le revenu primaire* »³.

Nous laissons donc de côté toutes les propositions de « revenu universel » que les sénateurs réunis en 2016 ont qualifiées d'utopiques, ainsi que les dispositifs apparentés qui servent d'autres finalités, par exemple la création monétaire (transnationale, nationale ou locale).

III – Comprendre la progressivité de l'impôt sur le revenu

Comment ça marche ?

Après avoir exploré le « prélèvement à la source » mis en place en 2019 et esquissé la forme de revenu universel que nous souhaitons implémenter, il nous faut approfondir le fonctionnement de l'impôt sur le revenu (IR), calculé une fois par an. Sa première caractéristique est la progressivité, qui le différencie de tous les autres prélèvements français, qui sont quasiment tous proportionnels à l'assiette (la consommation pour la TVA, les salaires bruts pour la CSG et la CRDS, la valeur du patrimoine immobilier pour la taxe foncière ou les droits de mutation, la consommation énergétique pour la TICPE, etc.).

Pour les revenus de l'année 2019, la progressivité de l'impôt est définie par le tableau suivant :

Tranches	Seuils	Taux
1	Jusqu'à 9 964 euros annuels	0 %
2	de 9 964 à 27 519 euros	14 %
3	de 27 519 à 73 779 euros	30 %
4	de 73 779 à 156 244 euros	41 %
5	au delà de 156 244 euros	45 %

Tableau 3 - Barème de l'impôt 2019

Il s'agit ici de taux marginaux de prélèvement s'appliquant au « revenu fiscal de référence » (RFR) divisé par le nombre de parts fiscales (principe du quotient conjugal et du quotient familial). Pour faciliter l'analyse, nous ne nous intéresserons d'abord qu'aux effets de la progressivité pour des personnes seules (célibataires, divorcés, veufs) sans enfant : le nombre de parts fiscales N vaut 1.

³ Formulation de Pierre-Alain Muet (2018). On trouve l'équivalent chez Lionel Stoléro (1974), François Bourguignon (1998), Marc de Basquiat et Gaspard Koenig (2014, 2017), le Sénat (2016), Richard Bielle et Bernard Bourigeaud (2017).

L'impôt sur le revenu d'un célibataire dont le RFR est de 60 000 euros par an est redevable du taux marginal à 30 %. Il ne paie rien sur les premiers 9 964 euros de revenus, puis 14 % des 17 555 euros suivants (27 519 – 9 964), puis 30 % de 32 481 euros (60 000 – 27 519). Son impôt annuel est donc de $0 + 2\,457,70 + 9\,744,30$, soit 12 202 euros pour l'année 2019.

Il existe une façon plus rapide de réaliser ce calcul, en utilisant le tableau présenté en page 327 de la « brochure pratique 2019 » de la Direction générale des Finances publique (DGFIP) :

Si le revenu net imposable par part R/N ¹ est compris entre...	0 et 9964€	9964€ et 27 519€	27 519€ et 73 779€	73 779€ et 156 244€	Supérieur à 156 244€
... multipliez le revenu net imposable par le taux correspondant	-	R×0,14	R×0,30	R×0,41	R×0,45
... et déduisez du résultat	-	1394,96×N	5798,00×N	13 913,69×N	20 163,45×N

Tableau 4 - Formules de calcul de l'impôt 2019 - Source DGFIP

Le RFR de notre célibataire (N=1) étant compris entre 27 519 et 73 779 euros, il suffit de multiplier 60 000 par 30% et d'y retrancher 5 798 euros. On parvient au même résultat : un impôt 2019 de 12 202 euros. Notons au passage que le terme fixe du calcul (dans cet exemple 5 798 euros) est multiplié par « N », le nombre de parts du foyer fiscal. Pour un couple sans enfant, N vaut 2. Si le célibataire au revenu de 60 000 euros se marie ou se pacse avec une personne sans revenu, son impôt est ainsi automatiquement diminué de 5 798 euros⁴. C'est un effet du « quotient conjugal ». Nous y reviendrons.

Evaluation macro-économique de la progressivité

Le nombre de contribuables soumis aux diverses tranches de l'impôt est une information intéressante, mais la distribution des foyers fiscaux selon les taux marginaux d'imposition est rarement publiée. Dans l'annexe 2 de son rapport 2015, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)⁵ a étudié cette répartition en comptabilisant dans les données 2012 de l'administration fiscale (DGFIP) le nombre de foyers fiscaux atteignant les différents taux marginaux. A cette époque, il existait encore une tranche au taux marginal de 5,5 %. Nous complétons le tableau du CPO en ajoutant trois colonnes de pourcentages qui décrivent l'effet du barème progressif de l'impôt sur le revenu.

Taux du barème 2012	Nombre de foyers fiscaux (millions)	Masse de revenu net imposable (Md€)	Masse d'impôt collectée (Md€)	% de foyers par taux	% en masse de revenu imposable	% en masse d'impôt
0	8,74	44,1	-0,79	23,80 %	4,99 %	-1,27 %
5,5 %	8,86	152,3	-1,03	24,13 %	17,22 %	-1,65 %
14 %	14,83	400,8	18,82	40,39 %	45,32 %	30,24 %
30 %	3,88	215,1	26,18	10,57 %	24,32 %	42,06 %
41 %	0,35	49,8	11,22	0,95 %	5,63 %	18,03 %
45 %	0,06	22,3	7,84	0,16 %	2,52 %	12,60 %
Total	36,72	884,4	62,24	100 %	100 %	100 %

Tableau 5 - Source rapport 2015 du Conseil des Prélèvements Obligatoires (annexe 2) et calculs de l'auteur

Ce tableau malheureusement un peu ancien est riche d'enseignements. On y lit en particulier que ceux qui contribuaient le plus à la recette fiscale (pour 42,06 %) étaient les 10,57 % de foyers fiscaux assujettis au taux marginal de 30 %. Au sommet de la progressivité, les quelques 60 000 foyers fiscaux (0,16 % de la population)

⁴ Avec deux parts fiscales, R/N est égal à 30 000, qui reste dans la fourchette entre 27 519 et 73 779 euros.

⁵ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150204-rapport-CPO-impot-CSG-queelles-reformes%20.pdf>

soumis au taux maximal de 45 %, dont le cumul des revenus imposables s'élevait à 22,3 milliards d'euros, contribuaient à eux seuls pour 12,6 % de la recette fiscale, pour un taux moyen de prélèvement dépassant 35 %.

Depuis 2012, le taux d'imposition de 5,5 % a disparu, ainsi que la Prime pour l'emploi (qui expliquait en bonne partie la recette négative des deux premières tranches d'impôt). La décote a été renforcée et une réduction forfaitaire de 20 % a été créée pour les foyers modestes. D'après nos microsimulations pour l'année 2019, les contribuables des deux taux supérieurs (41 % et 45 %) comptent toujours pour environ 1 % de la population et 30 % de la recette fiscale. Les contribuables du taux marginal à 14 % comptent également pour environ 30 % de la recette fiscale, sachant qu'ils sont 30 % de la population. Les assujettis au taux à 30 % sont toujours les plus productifs, un peu au dessus de 40 % du produit de l'impôt, alors qu'ils ne sont que 12 % des foyers fiscaux.

On peut décrire graphiquement la progressivité.

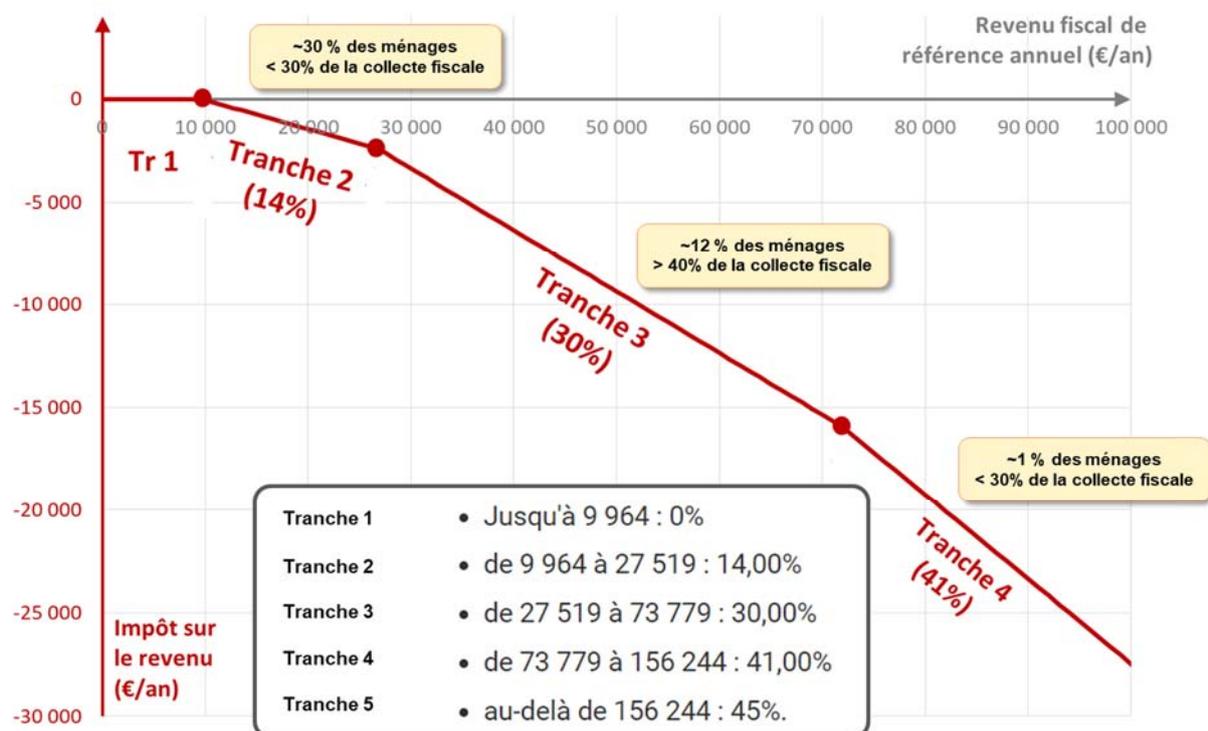


Figure 2 - Représentation graphique de l'impôt progressif

Un calcul mensualisé de la progressivité

En supposant que les revenus des contribuables sont strictement réguliers et suivent l'inflation d'une année sur l'autre, il est facile de transformer le tableau simplifié de la « brochure pratique 2019 » pour calculer le montant de l'acompte mensuel. Il suffit de diviser tous les nombres par douze mois :

Si le revenu net imposable mensualisé par part R/12/N est compris entre...	0 et 830,33	830,33 et 2 293,25	2 293,25 et 6 148,25	6 148,25 et 13 020,33	Supérieur à 13 020,33
... multipliez le revenu net imposable mensualisé par le taux correspondant	-	R/12 x 14 %	R/12 x 30 %	R/12 x 41 %	R/12 x 45 %
... et déduisez du résultat	-	116,25 x N	483,17 x N	1 159,47 x N	1 680,29 x N

Tableau 6 - Formules de calcul de l'impôt 2019 mensualisé

Exemple : pour un célibataire dont le revenu annuel de 60 000 euros se divise en douze mensualités de 5 000 euros, le calcul mensuel est rapide : $5\,000 \times 30\% - 483,17 = 1\,016,83$. C'est par construction le douzième de l'impôt annuel de 12 202 euros calculé plus haut.

Cet effet de la progressivité dû au barème IR doit être complété par l'effet de deux mécanismes intervenant spécifiquement sur la tranche à 14 %. La décote a pour objectif et effet de retarder et atténuer l'entrée dans l'impôt, au début de la tranche à 14 %. Une réduction d'impôt forfaitaire de 20 % pour les foyers modestes a été créée par le gouvernement de François Hollande. L'effet très irrégulier de ces deux mécanismes apparaît sur le schéma suivant, pour l'année 2019 :

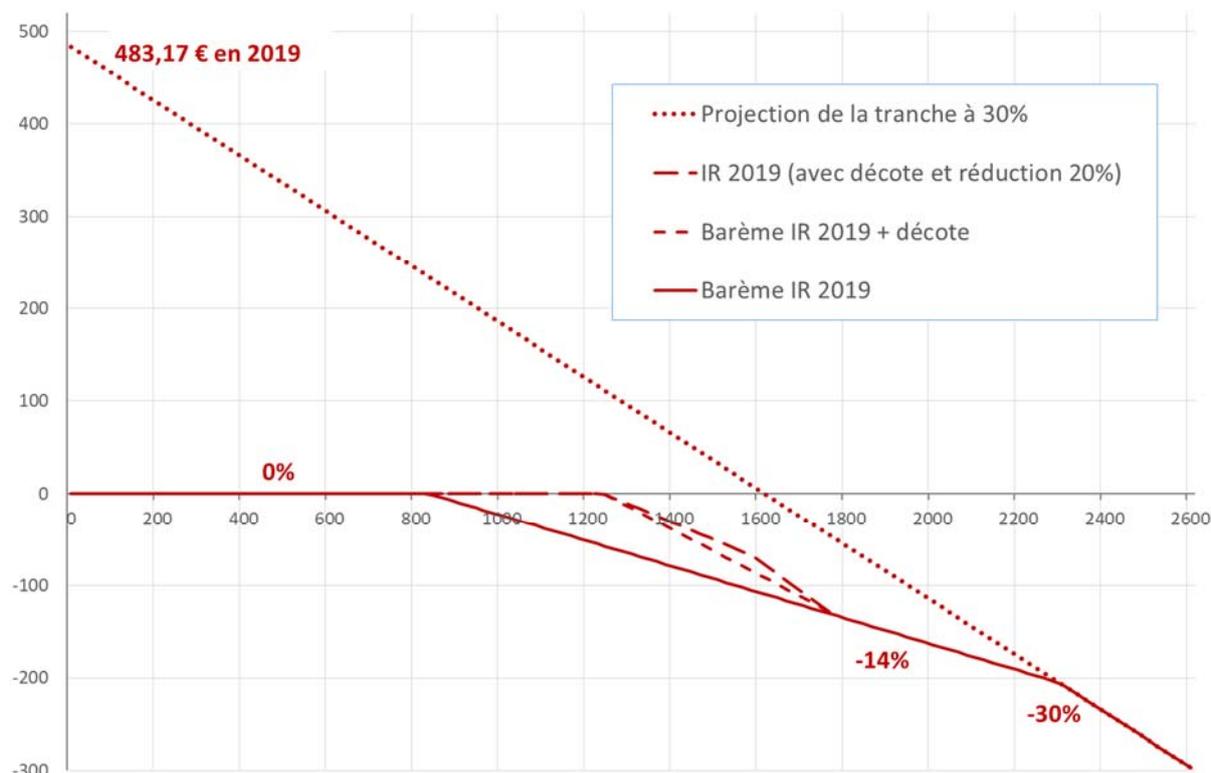


Figure 3 - Effet de la décote et de la réduction forfaitaire de 20% pour les foyers modestes, en 2019

Pour l'analyse qui suit, nous avons ajouté une ligne en pointillé rouge, qui prolonge l'effet de la troisième tranche d'imposition, au taux marginal de 30 %, vers les bas revenus.

La progressivité pour les bas revenus : conjuguer fiscal et social

Sachant que les contribuables des deux premières tranches (à 0 % ou 14 %) comptent pour environ 87 % de la population française en 2019, il est nécessaire d'approfondir ce que signifie la progressivité pour eux. La progressivité n'est pas un mécanisme qui ne concernerait que les riches...

Ceux dont le revenu fiscal de référence mensualisé par part (R/12/N) est inférieur à 830,33 euros ne paient tout simplement aucun impôt sur le revenu. A l'inverse, la majorité d'entre eux bénéficie de prestations sociales : allocations chômage, RSA, Prime d'activité, ASS, AAH, ASPA, etc.

Le cas de ceux qui relèvent de la deuxième tranche est plus compliqué. Alors que le schéma progressif leur imposerait de contribuer à l'IR, plusieurs autres dispositifs fiscaux (en particulier la décote) ou sociaux ont l'effet inverse. La Prime d'activité cumule les effets de l'ancienne Prime pour l'emploi – un crédit d'impôt mis en place par Lionel Jospin – et du RSA Activité, créé par Martin Hirsch dans le gouvernement de Nicolas Sarkozy. Suite à la crise des « Gilets jaunes » fin 2018, le président Macron a décidé une forte revalorisation de la Prime d'activité pour les salariés aux alentours du SMIC. Tous ces mécanismes sont assez compliqués et instables, ce qui instille un doute sur leur légitimité au fond.

Le graphique suivant présente une synthèse superposant au profil progressif de l'impôt mensualisé l'effet des dispositifs sociaux et fiscaux évoqués, dans des cas typiques de célibataires salariés sans enfant.

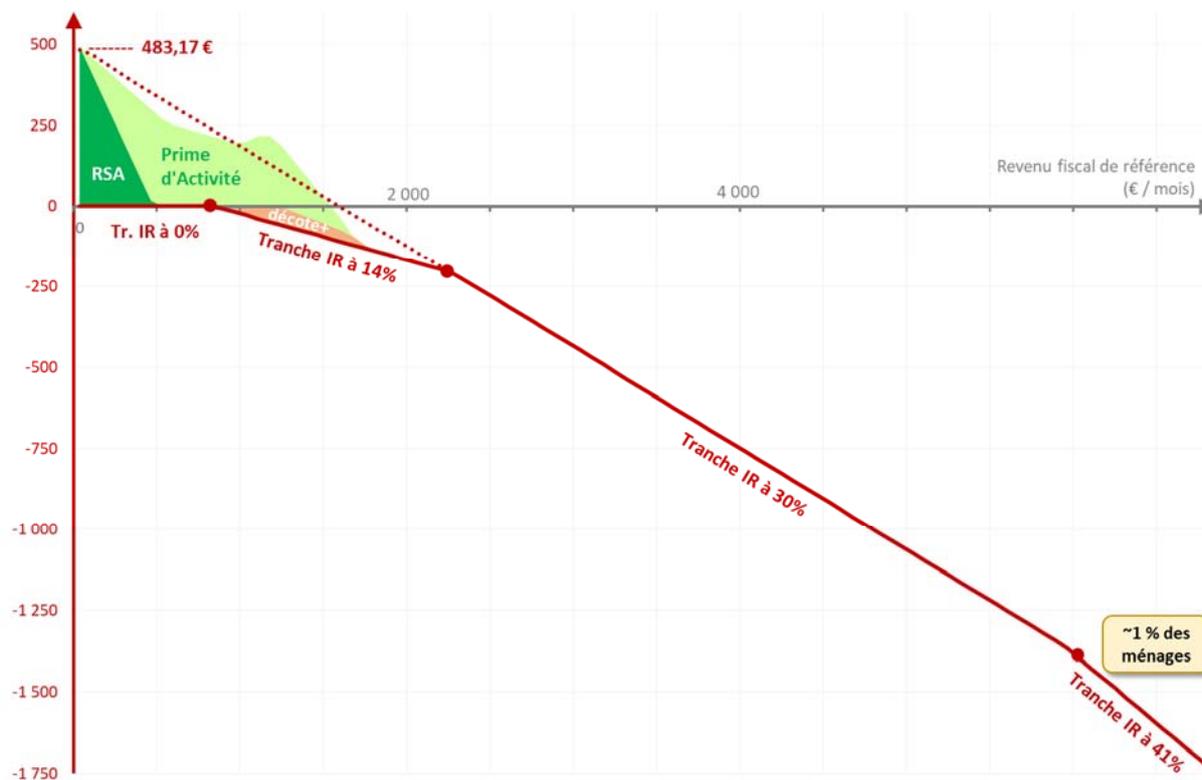


Figure 4 - Représentation de la progressivité de l'IR mensualisé et d l'effet de mécanismes fiscaux et sociaux pour les bas revenus

On observe une certaine continuité entre la ligne en pointillé rouge, qui prolonge l'effet de la troisième tranche d'imposition, et les effets combinés du RSA, de la Prime d'activité et de la décote. Cet ensemble redistributif « socio-fiscal » est assez similaire à un profil d'impôt progressif qui démarrerait au taux marginal de 30 % dès les plus bas revenus, avec un décalage vers le haut (crédit d'impôt) valant exactement 483,17 euros en 2019.

Le point majeur de la présente note est fondé sur ce constat : il est possible de fusionner les effets de tous les mécanismes évoqués ici pour former un impôt beaucoup plus simple, visiblement progressif, qui assure également le versement mensuel d'un socle de revenu (crédit d'impôt) à ceux dont les revenus sont les plus bas.

Grâce à cette simplification majeure, le tableau précédent décrivant l'impôt mensualisé serait modifié ainsi :

Si le revenu net imposable mensualisé par part R/12/N est compris entre...	0 et 6 148,25	6 148,25 et 13 020,33	Supérieur à 13 020,33
... multipliez le revenu net imposable mensualisé par le taux correspondant	R/12 x 30 %	R/12 x 41 %	R/12 x 45 %
... et déduisez du résultat	483,17 x N	1 159,47 x N	1 680,29 x N

Tableau 7 - Formules de calcul de l'impôt 2019 mensualisé, avec tranche 30 % au premier euro

Rappelons que les deux colonnes de droite (taux marginaux à 41 % et 45 %) ne concernent qu'environ 1 % de la population. Il est tentant de les gérer sous forme d'exception calculée annuellement plutôt que comme une complication du barème mensualisé.

Une évolution favorable pour 2020

L'hypothèse que nous venons d'émettre d'une disparition de la tranche d'imposition à 14 %, remplacée par un prolongement vers les revenus modestes de la tranche à 30 % – ce qui constituerait pour beaucoup une diminution voire une suppression de l'imposition – est cohérent avec les évolutions observées sur la durée. Le Ministère des Finances a annoncé au printemps 2019 que la tranche d'imposition à 14 % serait ramenée à 11 %, suivant un paramétrage qui apparaît sur le graphique ci-dessous.

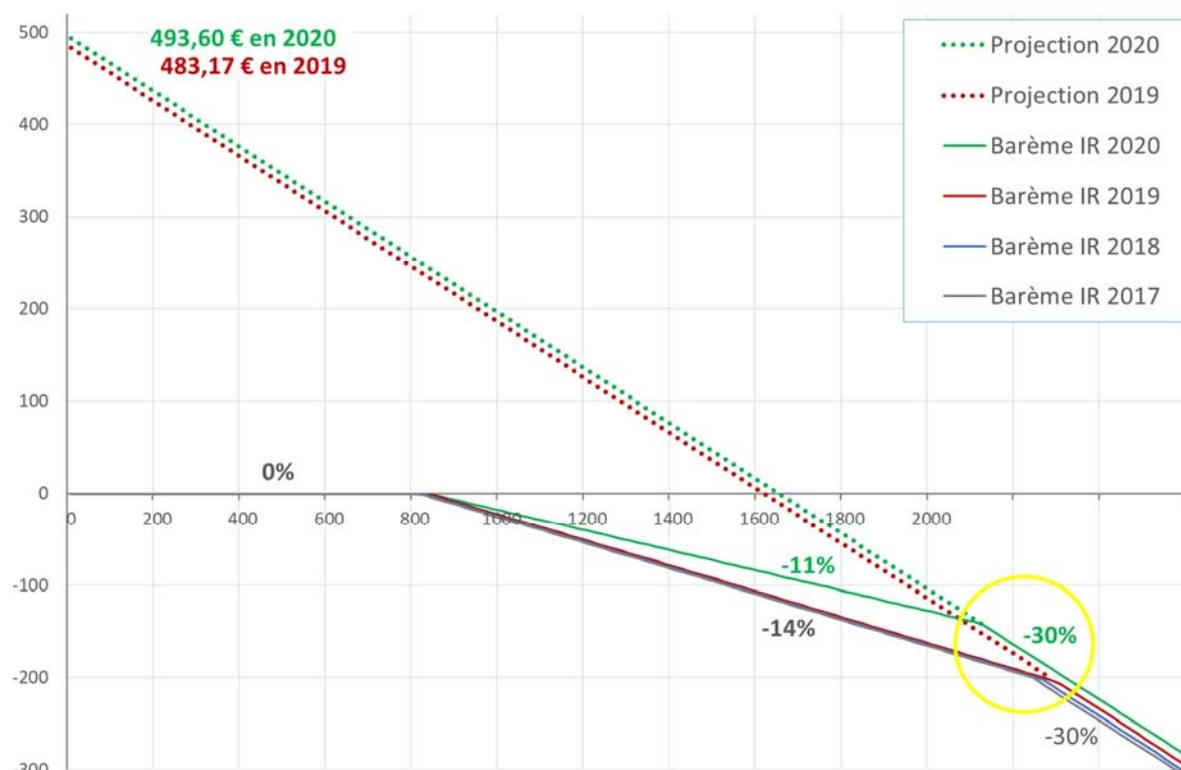


Figure 5 - Evolution 2017-2020 des barèmes IR

Nous y portons les barèmes de l'impôt progressif de quatre années successives, afin de mettre en évidence la nouveauté apportée en 2020 : si la tranche à 11 % commencera toujours à 830 euros par mois, elle se terminera beaucoup plus tôt, à 2 117 euros par mois au lieu de 2 293 pour l'actuelle tranche à 14%. La tranche à 30 % démarrera donc nettement plus tôt, augmentant le nombre de contribuables redevables de cette tranche (ce qui abaissera leur impôt). Afin de bien montrer ces évolutions, nous insérons ci-dessous un zoom de la zone concernée sur le graphique précédent.

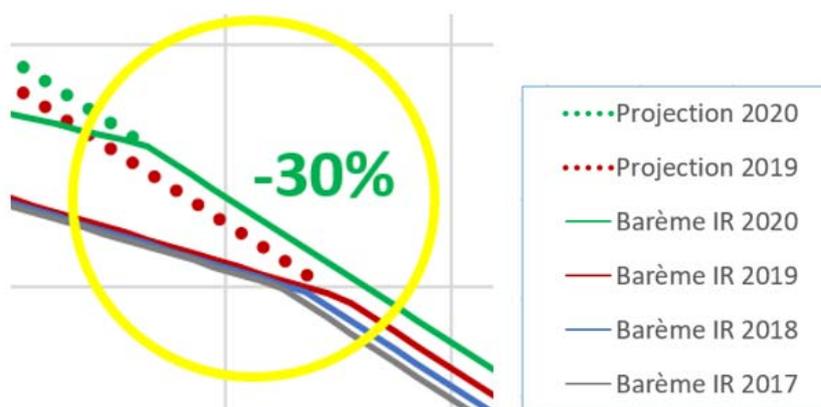


Figure 6 - Evolution 2017-2020 des barèmes IR - Zoom

Le projet de Loi de Finances pour 2020 modifiera également les paramètres de la décote, qui sera simplifiée, suivant le schéma ci-dessous (pour des célibataires).

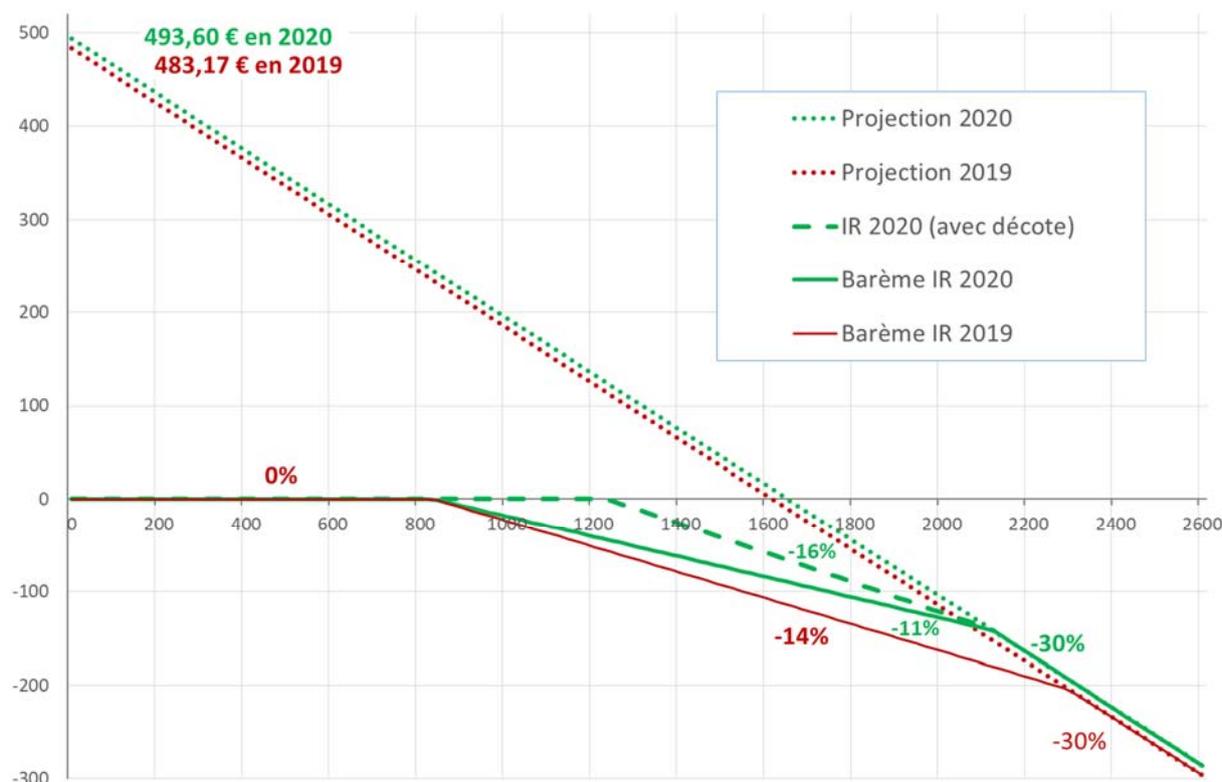


Figure 7 - Mise en évidence de l'effet des mesures fiscales corrigeant le prélèvement de la tranche IR à 14 %

La ligne en pointillés verts présente l'effet résiduel de la deuxième tranche d'imposition, après passage au taux à 11 % puis adoption d'un profil beaucoup plus régulier pour la décote. La pente est proche de 16 % et rejoint de façon linéaire le départ retardé de la tranche 2 (vers 1 250 euros de salaire imposable net, après abattement de 10 %, pour un célibataire) et le point de démarrage de la tranche 3 à 30 %.

Le gouvernement a annoncé au printemps 2019 que le nouveau barème de l'impôt diminuerait la recette fiscale d'environ 5 milliards d'euros. D'après nos microsimulations, la production fiscale résiduelle de la tranche à 11 %, amputée par la décote, serait du même ordre de grandeur. Il sera donc assez facile à un gouvernement de terminer la suppression de la tranche 2, évacuant du même coup la décote dont nous verrons plus loin un effet pervers méconnu.

IV – Individualisation ou familialisation ?

L'analyse que nous avons suivie jusqu'alors était simplifiée en ne considérant que le cas où les foyers fiscaux se composent d'une seule personne. Nous allons ici approfondir le cas des couples mariés ou pacsés sans enfant, dont le nombre de parts est égal à deux. Commençons par préciser comment le revenu disponible d'un couple évolue lorsqu'il officialise sa situation matrimoniale vis-à-vis de l'administration, en examinant successivement les règles de calcul de la progressivité de l'IR, l'effet de la décote puis du RSA et de la Prime d'activité.

La progressivité IR pour les couples

En présentant l'exemple d'un célibataire percevant un revenu fiscal de 60 000 euros par an, ou 5 000 euros par mois, nous avons noté que s'il se marie ou se pacse avec une personne sans revenu, son impôt 2019 diminue automatiquement de 483,17 euros par mois, en application des formules de calcul du tableau de la page 8. De manière similaire, un célibataire dont le revenu mensualisé dépasse 26 041 euros⁶ diminue fortement son impôt en se mariant ou se pacsant avec une personne sans revenu : sa fiscalité diminue de 1 680,29 euros par mois.

Ce cas est extrême, mais les couples sont systématiquement avantagés dès qu'ils relèvent de deux taux marginaux d'imposition différents. A l'inverse, dans tous les cas où les revenus des nouveaux conjoints sont de même niveau, plus précisément imposés au même taux marginal, l'impôt du couple est strictement égal à la somme des deux impôts calculés indépendamment avant la fusion des foyers fiscaux.

Par exemple, si leurs revenus mensuels sont de 1 250 euros pour l'un et de 2 000 euros pour l'autre, ils sont tous les deux imposés au taux marginal à 14 %. En application simple du barème au taux marginal de 14 %, l'un acquitterait 58,75 euros, l'autre 163,75 euros. Une fois unis, ils payeraient 222,50 euros par mois⁷. Ce calcul est juste mais incomplet. Il faut y ajouter l'effet de la décote.

L'effet de la décote pour les couples

La décote réduit l'impôt annuel pour beaucoup de contribuables relevant du taux à 14 % du barème progressif. En 2019, elle se calcule pour un célibataire avec la formule suivante : $1196 - IR_{\text{barème}} \times 3/4$. Dans l'exemple ci-dessus d'un revenu fiscal mensuel de 1 250 euros dont l'impôt issu du barème est de 705 euros par an, la décote annuelle est de 667 euros⁸, soit 55,60 euros par mois, ce qui annule de fait son impôt (le seuil de non recouvrement de l'impôt annuel est de 61 euros). De son côté, le célibataire au revenu mensuel de 2 000 euros est au dessus du plafond d'application de la décote.

Pour un couple, la décote se calcule avec une formule légèrement différente : $1 970 - IR_{\text{barème}} \times 3/4$. Dans l'exemple présenté, l'impôt issu du barème étant de 222,50 euros par mois (2 670 euros annuels), la décote est nulle. Le couple paie donc l'impôt calculé selon le barème. La décote dont bénéficiait l'un des époux est intégralement perdue. Le mariage (ou pacs) augmente l'impôt annuel de 705 euros pour ce couple (58,75 euros par mois).

Ce résultat n'est ni général ni exceptionnel. Dans de nombreux cas la décote ne modifie pas l'impôt acquitté après le mariage, ou encore induit un avantage fiscal à se marier.

Avec le barème simplifié de la décote pour 2020, l'effet est plus léger mais systématique : deux personnes réduisant leur impôt grâce à la décote paieront en se mariant 22 euros d'impôt en plus par mois avec la nouvelle décote. Il est dommage que la refonte du barème de la décote n'ait pas supprimé cette anomalie.

Les couples bénéficiaires du RSA ou de la Prime d'activité

L'effet est également systématique pour les bénéficiaires de deux prestations sociales majeures : le RSA et la Prime d'activité. Se déclarer à l'administration comme couple (marié, pacsé ou simple concubinage) se traduit toujours par une diminution de la prestation. Le tableau ci-dessous montre comment les montants du RSA et

⁶ Soit deux fois le seuil de 13 020,33 euros par mois

⁷ Détail des trois calculs : $1 250 \times 14\% - 116,25 = 58,75$; $2 000 \times 14\% - 116,25 = 163,75$; $3 250 \times 14\% - 116,25 \times 2 = 222,50$

⁸ Calcul : $1196 - 705 \times 3/4 = 667,25$

de la Prime d'activité évoluent pour une personne seule à divers niveaux de revenus d'activité, lorsqu'elle décide de se déclarer en couple avec une personne sans revenu qui bénéficie du RSA⁹.

En euros, année 2019	Aucune activité	Fin du RSA	SMIC	Fin de la PA	Fin prestation du couple
Salaire net mensuel de la personne active	0	492	1 204	2 068	2 605
RSA de cette personne	492,57	0,57	0	0	0
Prime d'activité	0	292,88	337,05	0,09	0
RSA du compagnon inactif	492,57	492,57	492,57	492,57	492,57
Somme des revenus disponibles des deux personnes indépendantes	985,14	1 278,02	2 033,62	2 560,66	3 097,57
RSA du couple déclaré	705,28	213,28	0	0	0
Prime d'activité du couple	0	289,75	546,63	209,67	0,24
Revenu disponible du couple	705,28	995,03	1 750,63	2 277,67	2 605,24
Diminution du revenu disponible par la déclaration d'une vie en couple	-279,86	-283,00	-283,00	-283,00	-492,33

La déclaration d'une vie commune a un coût très significatif pour les personnes dont les revenus sont faibles. Ceci explique que beaucoup dissimulent leur état de vie à l'administration, qui diligente parfois des inspecteurs aux domiciles des bénéficiaires d'aide sociale afin de vérifier la réalité de leur vie solitaire...

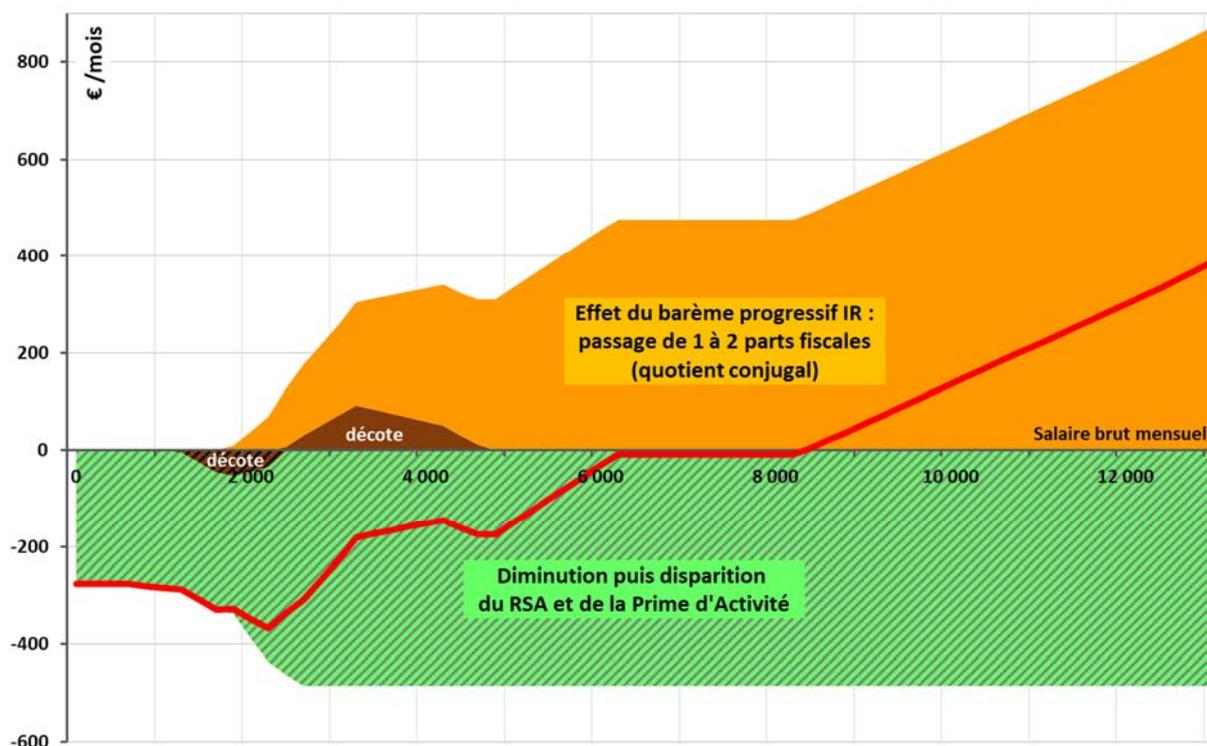
L'écart est de quelques 280 euros jusqu'à un salaire net mensuel de 2 068 euros. A ce niveau, la personne seule ou le couple qu'elle peut décider de constituer avec une autre personne sans revenu est imposable au taux marginal de 14 %. Nous avons vu dans le tableau de la page 8 que le mariage se traduit par une réduction forfaitaire mensuelle de 116,25 euros. Ceci abaisse un peu le « coût » de la déclaration du couple.

A partir d'un salaire net de 2 606 euros, le couple perd totalement tout droit au RSA ou à la Prime d'activité. L'impact est alors maximal, se montant aux 492,57 euros du RSA du compagnon inactif. Cette perte n'est compensée que lorsque le couple parvient au taux marginal IR de 30 %, avec un revenu égal à deux fois 2 293,25 euros par mois. Autant dire que le mariage est rarement une opération intéressante financièrement pour les couples pauvres ou modestes. Nous pouvons supposer que cet effet n'est pas un choix explicite du législateur.

Des effets visibles sur la nuptialité

Le graphique suivant présente une synthèse de la conséquence du mariage ou du pacs sur le revenu disponible d'un couple formé par un salarié et un inactif sans revenu, en agrégeant des effets du barème IR, de la décote, du RSA et de la Prime d'activité. En fonction du niveau du salaire brut de la personne active, la ligne rouge montre l'intérêt économique, ou non, d'officialiser son union. Le résultat est saisissant : lorsque le salaire est inférieur à 6 200 euros par mois, les couples ont intérêt à rester discrets. Au dessus de 8 000 euros, le mariage (ou le pacs) présente un intérêt économique qui va grandissant avec le niveau de salaire.

⁹ Pour faciliter l'analyse, les montants de RSA et de Prime d'activité sont calculés après déduction du « forfait logement », ce qui est la réalité dans 9 cas sur 10.



Le plateau qu'on observe entre 6 200 et 8 000 euros de salaire net commence très exactement là où le salaire imposable du couple (R/2) atteint la tranche marginale à 30 % et se termine lorsque celui de la personne seule quitte ce taux marginal pour passer à 41 %.

L'annexe 2 du rapport 2015 du CPO nous renseigne sur la configuration des foyers fiscaux selon leur taux marginal d'imposition. Même si ces données sont un peu anciennes, datant de l'année 2012, il est peu probable que la tendance de fond se soit modifiée.

Taux du barème 2012	Nombre de foyers (millions)	Foyers imposés sur 1 part	Foyers imposés sur 2 parts	Foyers avec enfant(s) à charge	% de foyers imposés sur 1 part	% de foyers imposés sur 2 parts	% foyers avec enfants
0	8,65	3,47	0,81	4,35	40,12%	9,36%	50,29%
5,5 %	8,85	2,92	1,32	4,61	32,99%	14,92%	52,09%
14 %	14,77	6,24	3,24	5,30	42,25%	21,94%	35,88%
30 %	3,87	1,45	0,94	1,48	37,47%	24,29%	38,24%
41 %	0,35	0,08	0,06	0,21	22,86%	17,14%	60,00%
45 %	0,06	0,01	0,01	0,04	16,67%	16,67%	66,67%
Total	36,55	14,17	6,38	15,99	38,77%	17,46%	43,75%

Tableau 8 - Source rapport 2015 du Conseil des Prélèvements Obligatoires (annexe 2) et calculs de l'auteur

On constate que la proportion de foyers fiscaux composés d'une seule part fiscale est maximale pour le taux marginal de 14 % (à 42,25 %) et minimale pour les plus hauts revenus (à 16,67 %). Cette catégorie hors norme (0,16% de la population) est également celle qui comptabilise le plus ses enfants à charge, dans deux tiers des cas – ce qui a peut-être évolué du fait de l'abaissement par deux fois du plafond du Quotient familial sous le gouvernement Hollande depuis 2012.

On peut éventuellement trouver une explication sociologique aux biais repérables sur ce tableau : il est plus facile de former un couple et d'assumer la charge d'enfants lorsqu'on dispose de revenus élevés. Une analyse

démographique est également requise : les jeunes adultes sont plus susceptibles d'avoir des enfants à charge que les retraités, et la distribution des revenus n'est pas uniforme selon l'âge.

On peut aussi avancer une explication économique : le choix du statut matrimonial est influencé par ses conséquences sur le revenu disponible du ménage. Même si chaque acteur n'en a pas une conscience claire, il se conforme aux usages du milieu social dans lequel il vit, qui a progressivement internalisé comme usage majoritaire la pratique la plus rationnelle économiquement. Les riches se marient ou se pacent, les couples modestes cohabitent, les pauvres dissimulent leur concubinage à l'administration.

L'approche de cette note consiste à supprimer toute incitation ou désincitation économique vers une forme ou l'autre de contractualisation ou non d'une relation conjugale. En d'autres termes, la ligne rouge du graphique devrait être une simple droite centrée sur la valeur zéro. L'eugénisme de fait d'un système socio-fiscal qui décourage les personnes modestes de se mettre en couple et encourage les riches à se marier ou se pacser nous paraît n'avoir aucun fondement philosophique, économique ou démocratique.

V – Transformer le prélèvement à la source

Au terme d'un parcours analytique de plusieurs facettes de notre système socio-fiscal, nous identifions un scénario de réforme souhaitable, qui pourrait se mettre en place autour d'une évolution assez simple du « prélèvement à la source ».

Synthèse des 7 évolutions souhaitables

1. Les tiers (employeurs, Pôle emploi, caisses de retraite...) qui versent des revenus au contribuable déclarent le montant versé chaque mois à l'administration fiscale. Ils ne collectent plus l'acompte et n'ont pas besoin de connaître le taux personnalisé. L'administration fiscale calcule l'acompte mensuel (méthode précisée plus bas) et le prélève directement sur le compte bancaire du contribuable.
2. L'administration fiscale n'utilise plus un taux historique pour calculer l'acompte IR mensuel, mais uniquement le montant des revenus déclarés pour le mois écoulé.
3. Le calcul de l'acompte résiste aux changements de configuration familiale du contribuable. Si deux personnes ont le choix entre déclarer leurs revenus indépendamment ou les fusionner dans un seul foyer fiscal, la somme des deux acomptes calculés indépendamment est strictement égale à l'acompte calculé pour la somme de leurs revenus.
4. L'acompte mensuel peut être positif (en cas de revenus conséquents) ou négatif (lorsque le contribuable a des revenus faibles ou nuls). Dans ce dernier cas, l'acompte négatif prend la forme d'un virement de l'administration fiscale vers le compte bancaire du contribuable.
5. Pour l'année 2020, l'acompte est calculé par la formule suivante : $R \times 30\% - 493,60 \times N + RSD$
R est la somme des revenus imposables déclarés par le foyer fiscal au cours du mois écoulé. N vaut 1 pour un déclarant seul et 2 pour un couple, indépendamment de la présence d'enfants à charge. Le montant de 493,60 euros correspond au « revenu universel » pour l'année 2020. RSD est le montant des revenus sociaux déductibles du mois écoulé, dont la liste est précisée.
6. Le calcul annuel de l'impôt sur le revenu peut être aligné progressivement avec les règles concernant l'acompte mensuel, sous le contrôle démocratique du Parlement.
7. Pendant cette transition, un fonds dédié assure la cohérence pour la population concernée entre les acomptes versés ou perçus, le calcul annuel de l'impôt et les versements de revenus sociaux déductibles.

Processus d'élaboration et paiement de l'acompte mensuel

Le schéma ci-dessous illustre le fonctionnement préconisé. Depuis le début de l'année 2019, l'administration fiscale est en mesure de collecter l'information relative à la plupart des revenus des particuliers en France. Il manque essentiellement ceux pour lesquels il n'existe pas de tiers collecteur, par exemple pour la location d'un local commercial ou un logement, où le propriétaire se limite à déclarer au printemps suivant la somme des loyers perçus l'année précédente. Il est possible de progresser dans l'exhaustivité de la collecte d'information par l'administration fiscale en demandant aux contribuables de saisir chaque mois en ligne, dans une interface liée à la plateforme impots.gouv.fr, les revenus « sans tiers » qu'ils perçoivent. Ce n'est pas indispensable, mais ceci peut contribuer à clarifier la démarche pour la population, en installant une procédure simple et récurrente.

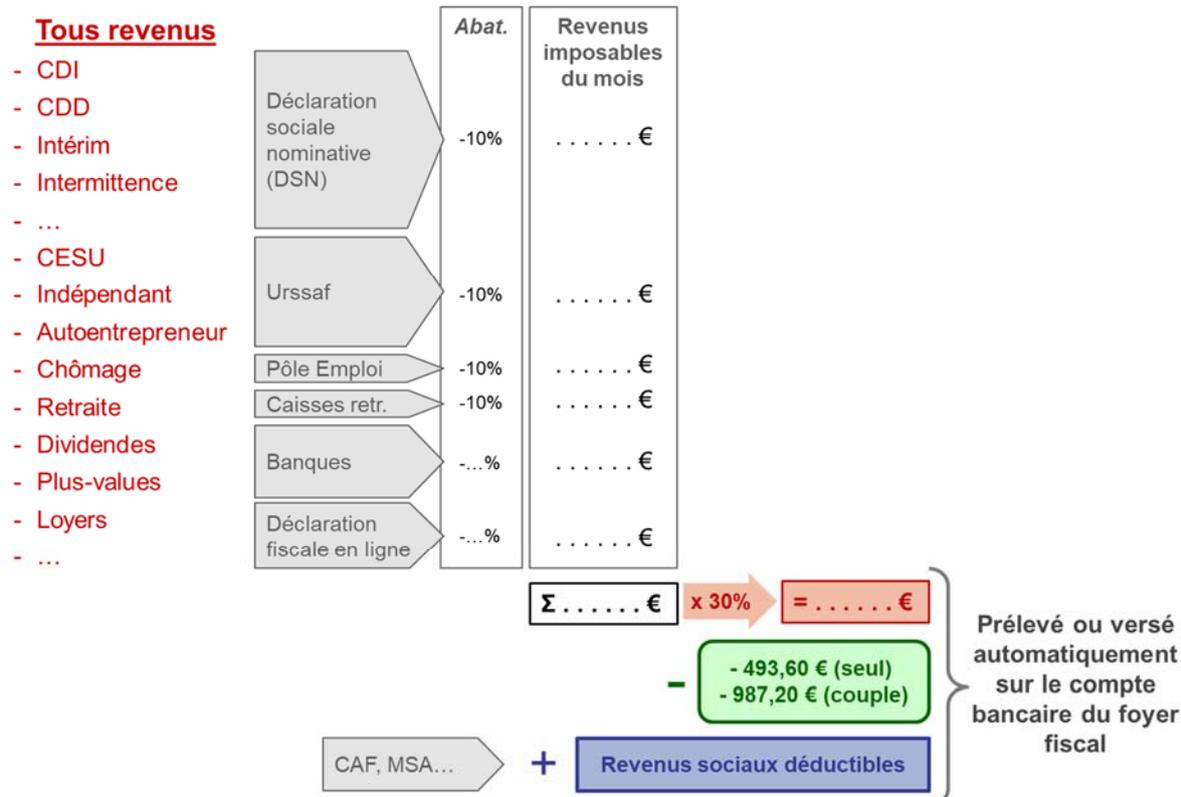


Figure 8 - Processus d'élaboration de l'acompte mensuel (exemple chiffré pour l'année 2020)

Les revenus étant connus par le fisc, ils peuvent éventuellement être soumis à des abattements, typiquement 10 % pour la plupart des revenus d'activité et de remplacement. Le fait que certains de ces abattements sont plafonnés sur leur volume annuel n'est pas bloquant, l'administration fiscale pouvant mensualiser ce plafonnement de façon prévisionnelle. Rappelons qu'il ne s'agit que d'un acompte : les écarts de quelques pourcents induits dans le calcul mensuel seront de toute façon rectifiés lors de la déclaration complète au printemps suivant.

La somme des revenus imposables compilés par le fisc, après prise en compte des abattements, constitue l'équivalent mensuel du « revenu fiscal de référence ». En le multipliant par 30 % et soustrayant 493,60 euros – le « revenu universel » pour une personne seule – le double pour un couple, on suit très exactement le prélèvement réalisé par la tranche 3 de l'IR, au taux marginal de 30 %.

L'écart principal est la non-prise en compte des enfants à charge, dont l'effet « quotient familial » est plafonné sur une base annuelle en application d'un ensemble assez compliqué de règles. Il est possible de rembourser le trop-perçu fiscal en une fois au septembre de l'année suivante, ou de prévoir le versement d'une avance – éventuellement mensualisée – dès le début de l'année de prélèvement des acomptes « hors enfants à charge ».

Les revenus sociaux à déduire sont ceux qui ont vocation à disparaître lors de la mise en place d'un revenu universel : le RSA, l'ASS, la Prime d'activité, l'AAH et l'ASPA à concurrence de 493,60 euros par mois pour chaque personne concernée... L'information sur le versement de ces prestations doit être transmise par les organismes gestionnaires (CAF, MSA...) à l'administration fiscale qui calcule l'acompte mensuel. Cette disposition évite que la perception du RSA, par exemple, soit doublée du versement par le fisc d'un « acompte négatif » le mois suivant. Une fois le nouveau mécanisme mis en place, il est probable que la plupart des contribuables cesseront spontanément de demander des prestations sociales dont les montants sont proches du niveau de l'acompte qui leur est versé automatiquement par le fisc. Ceci est particulièrement évident pour les couples.

Les bénéficiaires principaux du schéma proposé

On peut mettre en avant quatre caractéristiques uniques du dispositif décrit dans cette note :

1. Le calcul est réalisé chaque mois en prenant en compte l'ensemble des revenus et des transferts dont bénéficie le foyer fiscal. Ces informations sont très majoritairement communiquées automatiquement à l'administration fiscale, qui centralise l'ensemble du processus. La situation complète de chaque ménage est ainsi prise en compte en temps réel.
2. La règle de calcul de l'acompte prélevé ou du virement reçu est suffisamment simple pour que tous les citoyens la comprennent. La formule est unique, identique pour tous, ce qui renforce le sentiment d'appartenance à un système national transparent et équitable.
3. Les ménages les plus fragiles, actuels bénéficiaires de minima sociaux, n'ont plus besoin de les demander. Le calcul du transfert fiscal étant automatique, il n'existe plus ni indus ni non-recours. S'ils n'ont aucun revenu, ils perçoivent automatiquement le « revenu universel » de 493,60 euros.
4. Si un revenu est déclaré avec un mois de retard, pour quelque raison que ce soit, 30 % de son montant est simplement décalé sur l'acompte du mois suivant. Au total, le transfert est strictement identique pour le ménage. De la même façon, si un couple se constitue ou se sépare, les acomptes calculés pour les deux personnes indépendantes est strictement identique à l'acompte calculé pour les deux personnes ensemble. La solution résiste aux évolutions erratiques des revenus et des configurations familiales.

De fait, le dispositif proposé étend à l'ensemble de la population des caractéristiques réservées actuellement à une partie des foyers fiscaux soumis à la troisième tranche du barème de l'impôt sur le revenu : en 2019, une personne seule acquitte 30 % sur l'ensemble de ses revenus imposables moins 483,17 euros par mois ; un couple acquitte 30 % de ses revenus imposables moins 966,34 euros par mois.

VI – Une réforme incrémentale

Le dispositif décrit jusqu'ici n'est qu'un aménagement de l'acompte mensuel d'impôt sur le revenu. Il ne modifie en rien les transferts et prélèvements dont bénéficient ou que subissent les ménages. Au printemps de l'année suivante, le calcul du solde IR est censé combler les écarts entre les 12 acomptes versés ou perçus l'année précédente et l'impôt légalement dû. Evidemment, une telle réforme n'aurait aucun impact économique sur les ménages. La proposition ne s'arrête pas là.

Le graphique suivant illustre ce qui devrait se passer pour des célibataires sans enfant, qui ne perçoivent aucune prestation sociale, même lorsque leurs revenus sont faibles voire nuls. La ligne droite de l'acompte – tracée en pointillés rouges – montre qu'un célibataire sans autre revenu percevrait chaque mois un acompte, totalisant 5 798 euros sur l'année 2020. Au fur et à mesure que ses revenus augmentent, l'acompte diminue de

30 %. La ligne rouge continue figure l'impôt calculé au printemps 2021 à partir des revenus constatés en 2020. La zone où cette ligne se confond avec l'acompte révèle la tranche au taux marginal de 30 %.

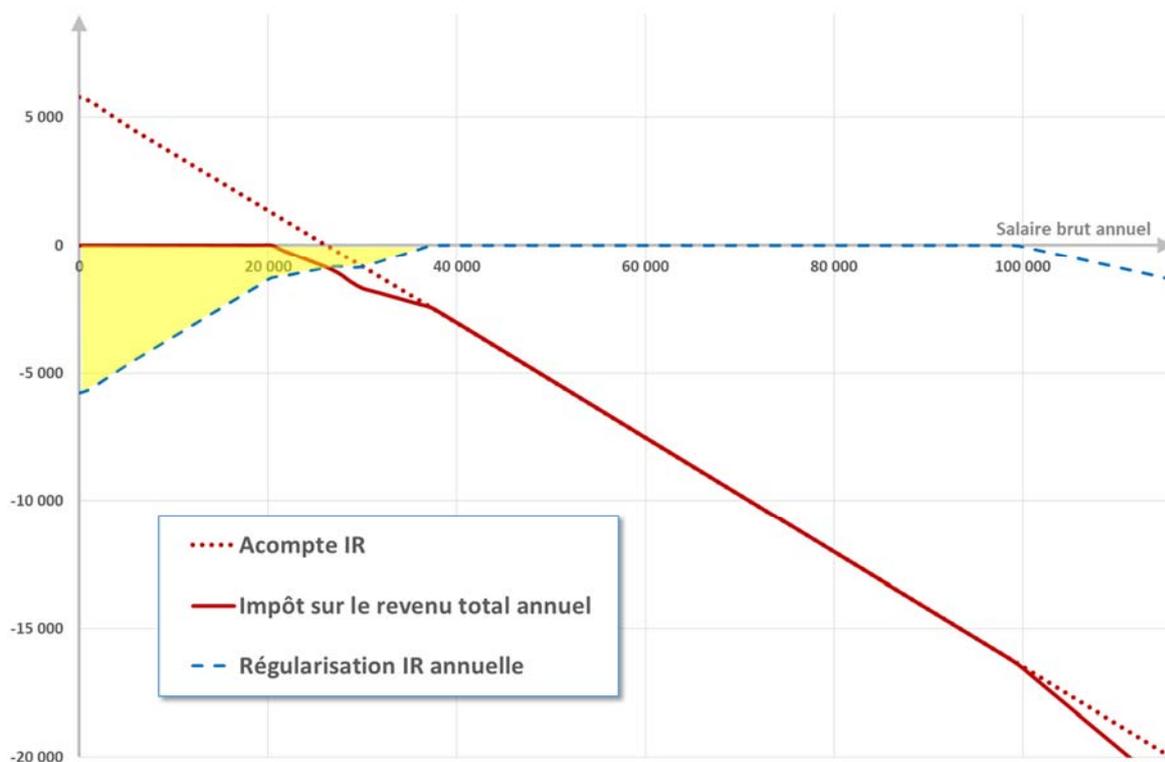


Figure 9 - Le solde annuel d'impôt pour les célibataires sans enfant

La ligne en pointillés bleus figure la différence entre les deux autres courbes. C'est le montant d'impôt que le contribuable devrait acquitter pour résoudre l'écart entre les acomptes (versés ou perçus) et l'impôt total dû. Les bas revenus (tranches à 0 % et 11 %) devraient alors rembourser les acomptes perçus, ce qui n'a évidemment pas de sens. Les hauts revenus (tranches à 41 % et 45 %) sont également invités à verser un complément d'impôt par rapport à ce qui leur a déjà prélevé en 12 acomptes courant 2020, ce qui est plus légitime.

C'est ici qu'intervient un fonds dédié « revenu universel » dont la vocation est d'assurer la régularisation annuelle de l'impôt pour les bas revenus (c'est-à-dire en dessous de la tranche au taux marginal de 30 %), pour l'aire marquée en jaune sur le graphique.

Ce fonctionnement est identique quelques soient les prestations sociales déductibles perçues durant l'année. Dans les cas où les célibataires sans enfant du graphique ci-dessous perçoivent le RSA et / ou la Prime d'activité, l'acompte mensuel est automatiquement diminué d'autant. Au printemps suivant, l'écart entre l'impôt calculé pour l'ensemble de l'année écoulée et la somme des 12 acomptes est nettement plus faible qu'en absence de prestations sociales. La ligne bleue pointillée évolue dans une bande restreinte : de -1 000 à +1 000 euros annuels autour de l'axe.

Ici également, le fonds « revenu universel » se substitue au contribuable pour régler le solde d'impôt annuel lorsqu'il est négatif, pour les tranches à 0 % et 11 % (cf. deux petites aires en jaune sur le graphique).

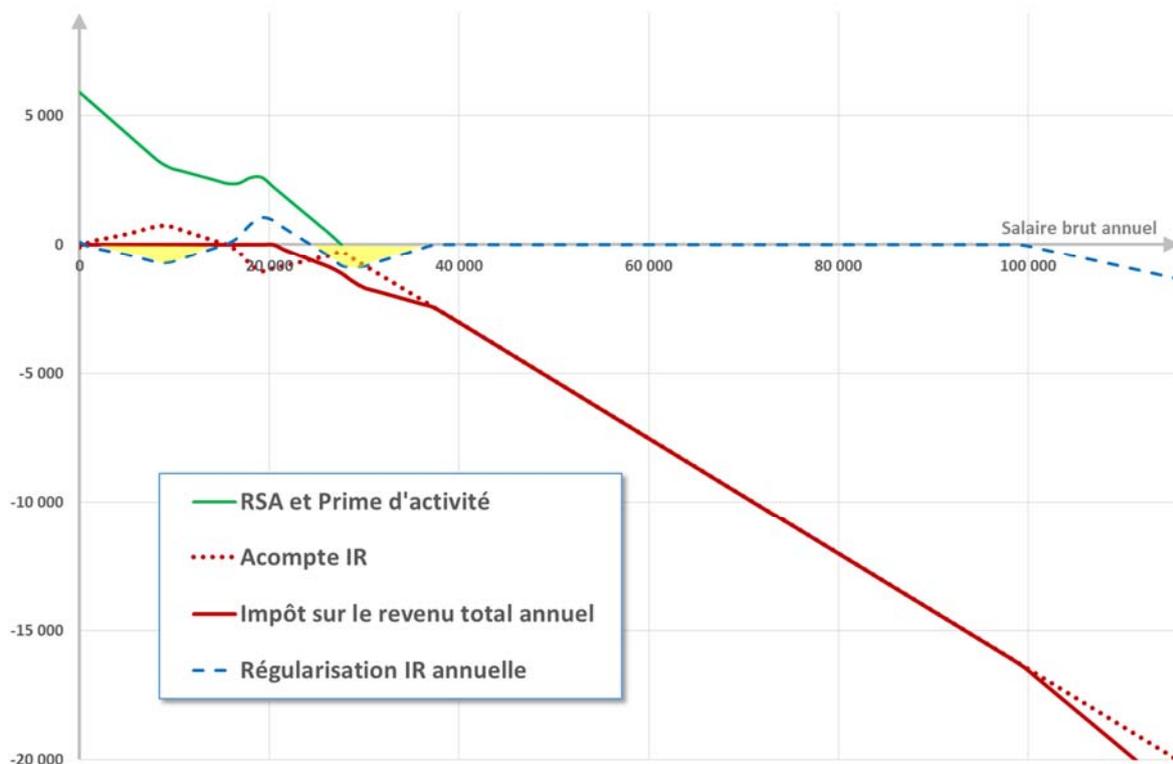


Figure 10 - Le solde annuel d'impôt pour les célibataires sans enfant, incluant les bénéficiaires du RSA et / ou de la Prime d'activité

Suivant cette logique, dans la plupart des cas demander le RSA ou la Prime d'activité ne se traduira pas par une augmentation du revenu disponible, à l'exception d'une zone réduite autour du SMIC pour une personne seule. On peut s'attendre à ce que les inscriptions au RSA ou à la Prime d'activité chutent considérablement dans les mois suivant la mise en place du nouvel acompte IR. Ce sera encore plus radical pour les couples, gagnants dans tous le cas au nouveau dispositif.

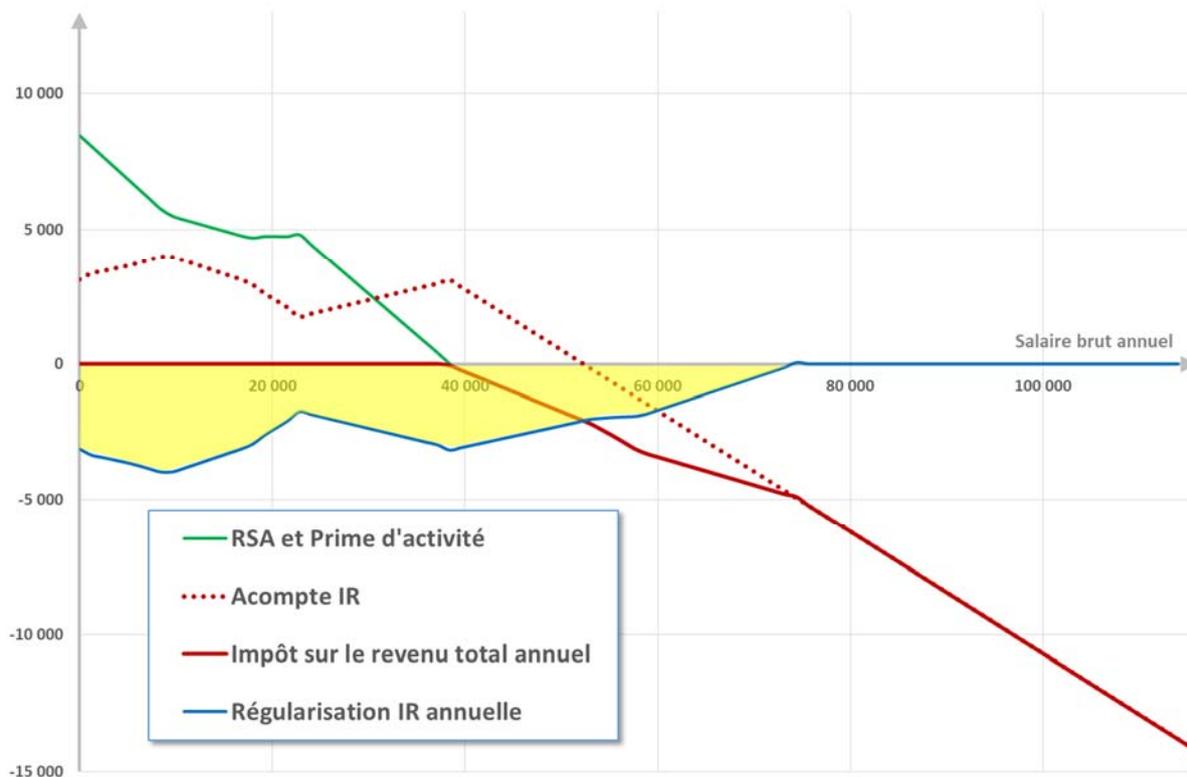


Figure 11- Le solde annuel d'impôt pour les couples sans enfant, incluant les bénéficiaires du RSA et / ou de la Prime d'activité

La surface marquée en jaune sur ce graphique est nettement plus étendue, révélant le nombre et l'intensité des couples bénéficiaires du système. Les couples ne demanderont plus ni le RSA ni la Prime d'activité. Le fonds « revenu universel » pourra être sollicité jusqu'à hauteur de 11 600 euros pour les couples sans aucun revenu.

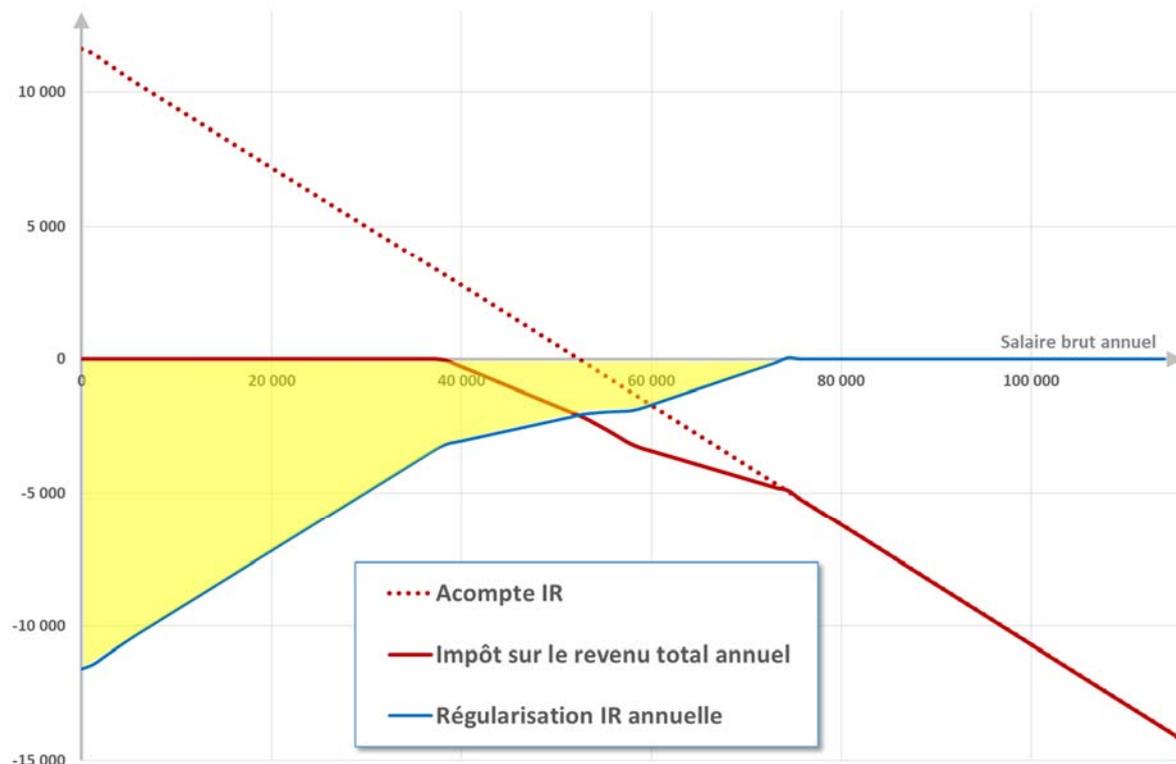


Figure 12- Le solde annuel d'impôt pour les couples sans enfant, qui ne sollicitent ni le RSA ni la Prime d'activité

On conclut l'analyse en balayant la diversité des configurations familiales, afin de déterminer le niveau de financement requis en fonction du nombre d'enfants à charge dans les cas de perception du RSA et / ou de la Prime d'activité.

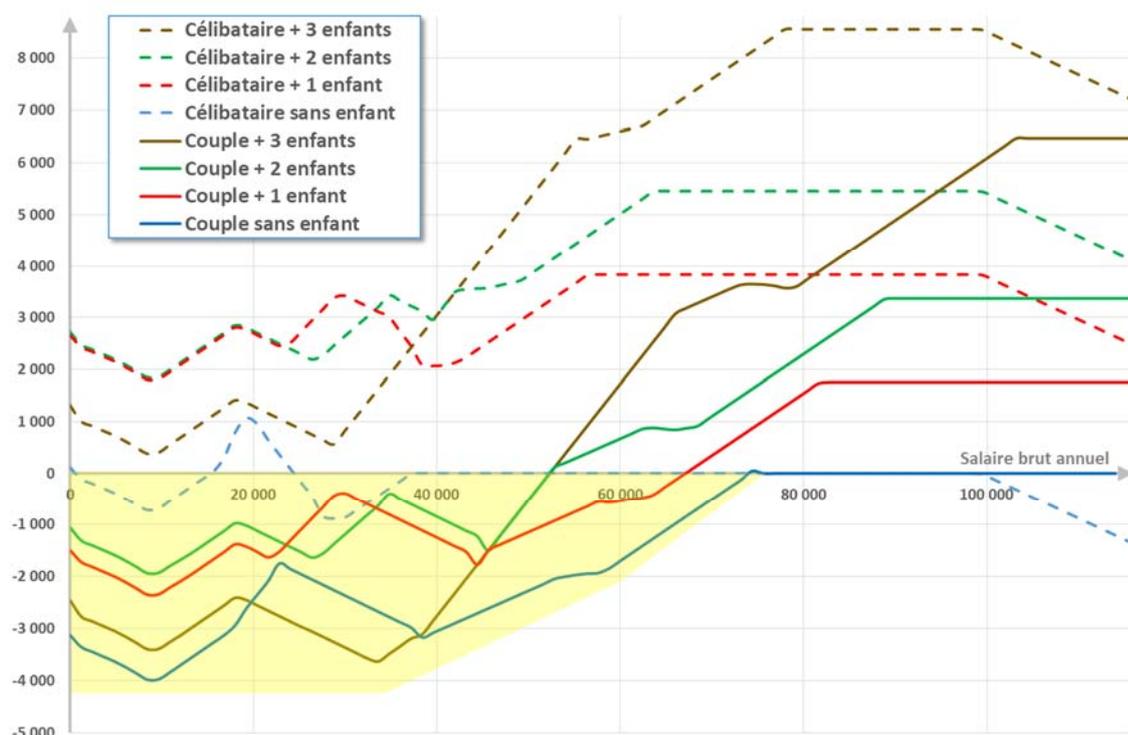


Figure 13- Le solde annuel d'impôt dans diverses configurations familiales, dont des bénéficiaires du RSA ou de la Prime d'activité

Les évolutions erratiques de ces courbes illustrent le niveau d'incohérence du système actuel, en particulier concernant la prise en compte des enfants à charge, ce qui légitime à l'évidence de profondes réformes de la politique familiale¹⁰. La présente note ne traite pas cette dimension.

La zone marquée en jaune sur le graphique situe le niveau du concours du fonds « revenu universel ».

Dimensionner le fonds « revenu universel »

Compte tenu de la diversité des situations et de la complication des règles de calcul, il est difficile d'estimer le budget annuel nécessaire pour régulariser l'impôt annuel d'une proportion importante de la population. Ceci concerne potentiellement beaucoup des contribuables aux taux de 0 % et 11 %, peut-être jusqu'à deux tiers des foyers fiscaux ? Ceci ne peut être réalisé qu'à l'aide d'un outil à jour de microsimulation décrivant l'ensemble de la population française. On peut cependant estimer un budget annuel de l'ordre de 25 milliards d'euros – environ 1 % du PIB – en multipliant un niveau moyen de 1 000 euros par 25 millions de foyers fiscaux.

C'est le prix à payer pour réduire la grande précarité, éradiquer le non recours aux prestations sociales les plus élémentaires, éliminer l'iniquité actuelle à l'égard des couples aux revenus bas à moyens, redonner cohérence et lisibilité à notre système redistributif et, au final, signifier à chacun son appartenance pleine et entière à la société par la perception systématique d'un « revenu universel » intégré à l'acompte mensuel d'impôt sur le revenu. Mobiliser un tel budget est une question éminemment politique, mettant en concurrence cette réforme avec d'autres politiques publiques. Cette question sort évidemment du cadre de cette note.

Conclusion – Expérimenter sur un territoire

Autant l'expérimentation de mesures fiscales dérogatoires est difficilement concevable sur un échantillon de la population (ce qui constituerait une rupture anticonstitutionnelle d'égalité devant l'impôt), autant la modification du calcul de l'acompte mensuel, sans incidence sur l'impôt acquitté au final, semble réalisable.

Au deuxième niveau, le financement par un fonds expérimental « revenu universel » du solde d'impôt annuel est probablement la dimension la plus innovante, qui nécessitera une étude approfondie aux niveaux juridique et comptabilité publique.

Afin que ces nouveaux mécanismes soient testés dans de bonnes conditions, il est fortement recommandé de monter une expérimentation par saturation d'un territoire bien défini, tous les contribuables ayant leur résidence fiscale sur ce territoire-cible étant systématiquement inclus dans le dispositif. C'est en observant de quelle façon les comportements individuels et l'économie globale du territoire évoluent sur la durée qu'il sera possible de tirer des enseignements pertinents.

Afin d'isoler efficacement les effets du dispositif expérimental, il est souhaitable de choisir un territoire séparé géographiquement du reste du pays, dont le niveau de vie ne soit pas trop atypique, d'une dimension suffisante permettant d'y observer la diversité des conséquences à tous les niveaux de la société. Les territoires suivants semblent satisfaire ces critères : Corse (330 000 habitants), Guadeloupe (400 000), Martinique (380 000), Nouvelle Calédonie (320 000), Réunion (850 000). Déterminer le budget à mobiliser pour mettre en place une telle expérimentation sur un de ces territoires nécessite un travail approfondi, mobilisant un outil de microsimulation.

¹⁰ L'instauration de l'Allocation Familiale Unique (AFU) définie par Léon Régent résoudrait ces anomalies visibles.

Sources

- Basquiat, Marc de (2017) *Le revenu d'existence, une réforme triple*, Revue de l'OFCE n°154
- Basquiat, Marc de & Koenig, Gaspard (2014, 2017) *LIBER, un revenu de liberté pour tous*, Edition de l'Onde
- Bielle, Richard & Bourigeaud, Bernard (2017), *Le projet qu'aucun candidat ne proposera*, France UP!
- Bourguignon, François (1998), *Fiscalité et redistribution*, Conseil d'Analyse Economique
- Conseil des prélèvements obligatoires (2015), *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*
- Direction générale des finances publiques (2019), *Déclaration des revenus 2018, Brochure pratique 2019*
- Muet, Pierre-Alain (2018), *Un impôt juste, c'est possible !*, Le Seuil
- Régent, Léon (2018), *La face cachée des prestations familiales. Projet de simplification*, Editions de l'Onde
- Sénat (2016), *Le revenu de base en France, de l'utopie à l'expérimentation*, Rapport parlementaire n°35
- Stoléru, Lionel (1974), *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion

Table des matières

I – Le prélèvement de l'impôt à la source.....	2
Le « prélèvement à la source » en pratique	2
Deux limites du « prélèvement à la source » actuel	3
Vers un « prélèvement à la source » 2.0 ?.....	5
II – Le revenu universel, une réforme fiscale	6
III – Comprendre la progressivité de l'impôt sur le revenu	6
Comment ça marche ?.....	6
Evaluation macro-économique de la progressivité	7
Un calcul mensualisé de la progressivité.....	8
La progressivité pour les bas revenus : conjuguer fiscal et social	9
Une évolution favorable pour 2020	11
IV – Individualisation ou familialisation ?	12
La progressivité IR pour les couples	13
L'effet de la décote pour les couples.....	13
Les couples bénéficiaires du RSA ou de la Prime d'activité.....	13
Des effets visibles sur la nuptialité.....	14
V – Transformer le prélèvement à la source.....	16
Synthèse des 7 évolutions souhaitables	16
Processus d'élaboration et paiement de l'acompte mensuel	17
Les bénéfices principaux du schéma proposé.....	18
VI – Une réforme incrémentale.....	18
Dimensionner le fonds « revenu universel »	22
Conclusion – Expérimenter sur un territoire.....	22
Sources	23

Rédacteur :
Marc de Basquiat

StepLine Conseil accompagne les institutions publiques et organismes privés, de l'évaluation des dispositifs existants jusqu'à la définition des réformes et à l'accompagnement de leur mise en œuvre. Ses modes d'intervention s'appuient sur une méthodologie de conseil éprouvée, dynamique et exigeante, en cinq modules : évaluation des politiques publiques ; conseil en innovation sociale et fiscale ; études d'impact et micro-simulations ; construction du consensus ; pilotage de projet, plaidoyer, formation et accompagnement.